

# Sturing in 3D



Een onderzoek  
naar  
gemeentelijke sturing  
op de  
gedecentraliseerde taken  
in het  
sociaal domein

Nils Nijdam



# Sturing in 3D

**Een onderzoek  
naar  
gemeentelijke sturing  
op de  
gedecentraliseerde taken  
in het  
sociaal domein**

Nils Nijdam

Drukkerij: GVO Drukkers & Vormgevers, Ede  
ISBN/EAN: 978-94-6332-657-5

Omslag ontwerp: Loes Kema  
Grafisch ontwerp: Nils Nijdam

© 2020. Nils Nijdam Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van rechthebbende.

# Sturing in 3D

Een onderzoek naar gemeentelijke sturing  
op de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein

# Steering in 3D

A study into municipal steering  
on the decentralized tasks in the social domain

Proefschrift  
ter verkrijging van de graad van doctor aan de  
Erasmus Universiteit Rotterdam  
op gezag van de  
rector magnificus

Prof.dr. R.C.M.E. Engels

en volgens besluit van het College voor Promoties.

De openbare verdediging zal plaatsvinden op  
donderdag 8 oktober 2020 om 9.30 uur

door

Nils Nijdam

geboren te Groningen

**Promotiecommissie:**

Promotoren Prof.dr. M.J.W. van Twist  
Prof.dr. H.J.M. Fenger

Overige leden: Prof.dr. M.J.G.J.A. Boogers  
Prof.dr. C.F. van den Berg  
Prof.dr. M. van der Steen

# Sturing in 3D





# Inhoudsopgave

Voorwoord	13
<b>Hoofdstuk 1 Inleiding</b>	<b>15</b>
1.1 Introductie	15
1.2 De participatiesamenleving en de decentralisaties	16
1.3 Overheidssturing	18
1.4 Probleemstelling	19
1.5 Relevantie	20
1.6 Leeswijzer	22
<b>Hoofdstuk 2 De participatiesamenleving en de decentralisaties</b>	<b>23</b>
2.1 Inleiding	24
2.2 De participatiesamenleving en de verzorgingsstaat	24
2.2.1 Van nachtwakersstaat naar verzorgingsstaat	24
2.2.2 Van crisis tot hervorming	25
2.2.3 De participatiesamenleving	25
2.3 De decentralisaties en de gedecentraliseerde eenheidsstaat	29
2.3.1 De gedecentraliseerde eenheidsstaat	29
2.3.2 Centralisatie en decentralisatie van overheidstaken	31
2.3.3 De drie decentralisaties in het sociaal domein	32
2.4 Conclusie	36
<b>Hoofdstuk 3 Perspectieven op sturing</b>	<b>37</b>
3.1 Inleiding	37
3.2 Overheidssturing in vier perspectieven	38
3.3 De vier perspectieven nader bekeken	39
3.3.1 De overheid als bureaucratie	39
3.3.2 De overheid als bedrijf	41
3.3.3 De overheid in interactie	43
3.3.4 De overheid en de samenleving	46
3.4 De vier perspectieven in samenhang en context	49
3.4.1 De vier perspectieven in onderlinge samenhang	49
3.4.1 De vier perspectieven in gemeentelijke context	50
3.5 Conclusie	51
<b>Hoofdstuk 4 Institutionele context en strategische keuze</b>	<b>53</b>
4.1 Inleiding	53
4.2 De institutionele context	54
4.2.1 Het structuur perspectief	54
4.2.2 De logica van de gepastheid	56
4.3 De strategische keuze	56
4.3.1 Het handeling perspectief	56
4.3.2 De logica van de gevolgen	58
4.4 Samenspel en analysemodel	59
4.4.1 Samenspel tussen institutionele context en strategische keuze	59
4.4.2 Analysemodel met institutionele context en strategische keuze	59
4.5 Conclusie	62

<b>Hoofdstuk 5 Onderzoeksontwerp</b>	<b>63</b>
5.1 Inleiding	63
5.2 Verkennend onderzoek	64
5.2.1 Onderzoeksstrategie	64
5.2.2 Onderzoeksmateriaal	64
5.2.3 Operationalisering van de theorie	65
5.3 Verdiepend onderzoek	66
5.3.1 Onderzoeksstrategie	67
5.3.2 Onderzoeksmateriaal	69
5.3.3 Operationalisering van de theorie	70
5.4 Conclusie	72
<b>Hoofdstuk 6 Verkennend onderzoek</b>	<b>73</b>
6.1 Inleiding	73
6.2 Aanwezigheid perspectieven bij gemeenten	74
6.3 Variatie in aanwezigheid van perspectieven	75
6.4 Hoogste scores bij gemeenten	76
6.5 Selectie gemeenten voor verdiepend onderzoek	80
6.6 Conclusie	81
<b>Hoofdstuk 7 Casus A Haarlemmermeer</b>	<b>83</b>
7.1 Inleiding	83
7.2 Casus 1: de tegenprestatie	83
7.2.1 Beleid	83
7.2.2 Organisatie	86
7.2.3 Bekostiging	87
7.2.4 Aansturing	89
7.3 Casus 2: de thuiszorg	90
7.3.1 Beleid	91
7.3.2 Organisatie	92
7.3.3 Bekostiging	93
7.3.4 Aansturing	95
7.4 Herleiding van sturingsperspectieven	97
7.5 Duiding van sturingsperspectieven	100
7.6 Conclusie	102
<b>Hoofdstuk 8 Casus B Zwolle</b>	<b>103</b>
8.1 Inleiding	103
8.2 Casus 1: de tegenprestatie	103
8.2.1 Beleid	103
8.2.2 Organisatie	106
8.2.3 Bekostiging	107
8.2.4 Aansturing	109
8.3 Casus 2: de thuiszorg	110
8.3.1 Beleid	110
8.3.2 Organisatie	113
8.3.3 Bekostiging	114
8.3.4 Aansturing	115
8.4 Herleiding van sturingsperspectieven	117
8.5 Duiding van sturingsperspectieven	120
8.6 Conclusie	122

<b>Hoofdstuk 9 Casus C Oss</b>	<b>123</b>
9.1 Inleiding	123
9.2 Casus 1: de tegenprestatie	123
9.2.1 Beleid	123
9.2.2 Organisatie	126
9.2.3 Bekostiging	127
9.2.4 Aansturing	129
9.3 Casus 2: de thuiszorg	130
9.3.1 Beleid	130
9.3.2 Organisatie	132
9.3.3 Bekostiging	134
9.3.4 Aansturing	136
9.4 Herleiding van sturingsperspectieven	137
9.5 Duiding van sturingsperspectieven	140
9.6 Conclusie	142
<b>Hoofdstuk 10 Casus D Utrecht</b>	<b>143</b>
10.1 Inleiding	143
10.2 Casus 1: de tegenprestatie	143
10.2.1 Beleid	143
10.2.2 Organisatie	146
10.2.3 Bekostiging	147
10.2.4 Aansturing	149
10.3 Casus 2: de thuiszorg	150
10.3.1 Beleid	150
10.3.2 Organisatie	153
10.3.3 Bekostiging	154
10.3.4 Aansturing	155
10.4 Herleiding van sturingsperspectieven	157
10.5 Duiding van sturingsperspectieven	160
10.6 Conclusie	162
<b>Hoofdstuk 11 Casus E Den Haag</b>	<b>163</b>
11.1 Inleiding	163
11.2 Casus 1: de tegenprestatie	163
11.2.1 Beleid	163
11.2.2 Organisatie	166
11.2.3 Bekostiging	167
11.2.4 Aansturing	169
11.3 Casus 2: de thuiszorg	170
11.3.1 Beleid	173
11.3.2 Organisatie	173
11.3.3 Bekostiging	174
11.3.4 Aansturing	176
11.4 Herleiding van sturingsperspectieven	177
11.5 Duiding van sturingsperspectieven	180
11.6 Conclusie	182

<b>Hoofdstuk 12 Vergelijkende analyse</b>	<b>183</b>
12.1 Inleiding	183
12.2 Reflectie op onderzoeksontwerp	184
12.3 Herleiding van overeenkomsten en verschillen tussen gemeenten	185
12.4 Duiding van overeenkomsten en verschillen tussen gemeenten	189
12.5 Conclusie	195
<b>Hoofdstuk 13 Conclusie en discussie</b>	<b>197</b>
13.1 Inleiding	197
13.2 Conclusie: beantwoording onderzoeksvragen	198
13.3 Discussie: sturende gemeenten	102
13.4 Slotbeschouwing: het verschil maken	209
Bronnen	213
Bijlagen	227
Samenvatting	241
Summary	245
Dankwoord	249
Curriculum Vitae	251





## Voorwoord

De eerste gedachten voor dit proefschrift ontstonden in een gesprek met Menno Fenger in de tuin van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) op een nazomermiddag in 2013. Een gesprek op aanraden van Arthur Ringeling omdat ik mijn stage en scriptie traject in de Metropool opleiding zo leuk had gevonden. Een stage die ik op aanraden van Roel in 't Veld had gedaan in België om me te kunnen verbazen en verwonderen over de complexiteit van bestuur. Een scriptie waarin ik de Belgische federale en Vlaamse staatshervormingen had vergeleken met de toen nog aanstaande Nederlandse decentralisaties.

Najaar 2013 kreeg ik de vraag om binnen de gemeente Den Haag over te stappen naar de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten (SZW). De collega's daar verwachtten de nodige complexe vraagstukken als gevolg van de decentralisaties. Graag ging ik op deze uitnodiging in.

Vanaf 2014 vormde ik samen met Jurjen van der Vlist, Frans van Beek en Hans Boom het eerste 'klasje' van NSOB promovendi. Een leerzame tijd waarin zowel inspirerende NSOB'ers als Paul Frissen, Paul 't Hart, Mark van Twist en Martijn van der Steen als andere 'lotgenoten' die het leuk vonden om te gaan promoveren naast een normale baan in de (overheids)praktijk de revue passeerden. Het werk aan de decentralisaties was bijzonder boeiend vanwege alle dynamiek en onzekerheden waar we als gemeente mee werden geconfronteerd. Zo kwam ik tot het plan om in mijn onderzoek na te gaan hoe de aanpak van de decentralisaties er uit ziet en waar de gemeenten op sturen. Een kans om de vragen waar ik in de praktijk van het werk tegenaan liep te gaan verdiepen in een proefschrift.

Op het SZW kerstfeest van 2014 sprak onze algemeen directeur Dineke Ten Hoorn Boer over ons werk in het kader van de decentralisaties. Ze duidde deze ontwikkeling als een grote klus waar we langere tijd aan zouden werken vanuit een hardloopp метаfoor. De decentralisaties waren geen klein sprintje, maar een hele marathon. Voor mij inspirerende woorden, ik was immers een aantal jaren eerder begonnen met hardlopen als deelnemer aan de Vredesloop in het Jong Den Haag team.

Zowel het werken aan als het onderzoeken van de decentralisaties verliep aanvankelijk voorspoedig. De decentralisaties bleken een interessant onderzoeksonderwerp te zijn waarin ik mijn vragen uit de praktijk kon verdiepen. Echter het doen van promotieonderzoek is toch iets dat gaat met vallen en opstaan. Zo nu en dan zat ik vertwijfeld in de boeken of achter de computer hoe iets goed uit te werken of aan te pakken. Vele vragen heb ik in ons NSOB klasje besproken of aan promotoren Mark en Menno gemaild. Wat dat betreft is het doen van promotieonderzoek ook net een marathon.

Ook het hardlopen verliep bij mij met vallen en opstaan. Najaar 2015 ging ik onderuit en brak ik mijn elleboog. Hierna volgden in twee jaar tijd maar liefst vier operaties en telkens weer een intensieve periode van herstel en revalidatie met de fysiotherapeut. In deze periode leerde ik dat hele eenvoudige alledaagse dingen ineens onmogelijk zijn als je één van je beide armen niet kan gebruiken. Of in de context van dit onderzoek gesproken, ineens was ik veel minder zelfredzaam en ook sterk afhankelijk van mijn sociale netwerk geworden.

Gaandeweg slaagde ik er in om mijn normale leven met het werk, het onderzoek en ook het hardlopen weer op te pakken. In 2016 liep ik de marathon van Rotterdam. In het begin van 2019 deed zich de interessante kans voor om binnen de gemeente Den Haag over te stappen naar de andere kant van het sociaal domein, de dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn (OCW). En in 2020 verliet ik de gemeente Den Haag om me vanuit de Algemene Rekenkamer verder te gaan verdiepen in de interbestuurlijke relaties tussen rijksoverheid en gemeenten.

In de afgelopen jaren heb ik met hier en daar nog weer vallen en opstaan en zo nu en dan ook versnellen aan dit proefschrift gewerkt. Om weer in Rotterdam te finishen, deze keer in de marathon van dit promotieonderzoek.





# Hoofdstuk 1

## Inleiding

### 1.1 Introductie

‘Ingrijpende bezuinigingen bij gemeenten doordat zorgtaken meer kosten dan begroot’, de kop boven een artikel van de Volkskrant op 3 mei 2019. Tientallen gemeenten dreigen te moeten bezuinigen op hun dienstverlening. Zij hebben onder meer plannen voor sluiting van bibliotheken, minder onderhoud aan wegen en gebouwen, minder cultuur en verhoging van gemeentebelastingen. De aanleiding voor deze bezuinigingen is dat de zorgtaken die de gemeenten enkele jaren eerder erbij hebben gekregen vanuit de rijksoverheid veel duurder blijken te zijn dan dat zij hebben begroot (Huisman, 2019). Een vraagstuk dat zich afspeelt binnen de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat met verschillende niveaus van bestuur en op lokaal niveau ook de gelegenheid om te sturen, om beleid te bepalen en financiële keuzes te maken.

In 2015 vindt tussen rijksoverheid en gemeenten een overdracht van taken plaats. Deze overdracht van taken heet de drie decentralisaties in het sociaal domein. De rijksoverheid draagt taken over aan gemeenten op het gebied van werk, zorg en jeugd. Gemeenten mogen zelf bepalen hoe ze deze voor hen nieuwe taken aanpakken en combineren met maatschappelijke taken die ze al langer uitvoeren. Het doel is ook om te komen tot een samenleving waarin burgers meer hun eigen verantwoordelijkheid nemen en omzien naar hun omgeving. Dit wordt de participatiesamenleving genoemd. De rijksoverheid beoogt hiermee het gebruik van publieke voorzieningen aan te passen. Het is vooral aan gemeenten om op het lokale niveau tot de invulling en uitvoering van deze participatiesamenleving te komen.

De decentralisaties en de participatiesamenleving bieden beide ruimte voor gemeentelijke sturing. De veronderstelling is dat gemeenten in het sociaal domein zelf keuzes kunnen maken en dat op deze manier meer of grotere verschillen kunnen gaan ontstaan tussen gemeenten en hun werkwijzen. Hoe deze gemeentelijke keuzes concreet in de praktijk kunnen uitpakken, blijkt uit de volgende twee voorbeelden: de tegenprestatie en de thuiszorg.

Voorbeeld 1: de tegenprestatie in Rotterdam

*“Je hebt nu een uitkering aangevraagd, of je hem krijgt weet ik niet.”  
“Dat zou helemaal mooi zijn dat ik hem niet krijg. Ik ben Nederlander, ik weet hoe het werkt, iedereen heeft recht op een uitkering.”  
“Nee, u heeft recht om een uitkering aan te vragen.”*

*“De gemeente vraagt om een tegenprestatie, in uw geval is dat vrijwilligerswerk.”  
“Hoe kan het nou vrijwilligerswerk zijn, als ik ben gedwongen het te doen. Dat is toch niet vrijwillig.”<sup>1</sup>*

De rijksoverheid voert in 2015 met de Participatiewet een verplichte tegenprestatie in. Gemeenten dienen deze tegenprestatie op te nemen in hun beleid en regelgeving ten aanzien van werk en inkomen en vervolgens ook in de praktijk toe te passen. De gedachte is dat inwoners die een uitkering aanvragen bij de gemeente in ruil voor het geld dat zij ontvangen ook wel iets terug kunnen doen voor de samenleving, zij worden verplicht om een tegenprestatie te leveren. Gemeenten mogen zelf bepalen hoe ze deze verplichte tegenprestatie gaan aanpakken. Per gemeente kan de invulling en uitvoering hiervan dus verschillen.

---

<sup>1</sup> Uit: ‘De Tegenprestatie’, een documentaire van de televisieomroep Human, 19 oktober 2015.

Ten tijde van de invoering van de verplichte tegenprestatie in 2015 staat de benadering van de gemeente Rotterdam bekend als één van de strengste in het land.<sup>2</sup> In tegenstelling tot de gemeente Rotterdam die de verplichte tegenprestatie conform de wet toepast, zijn er ook gemeenten die dit juist niet doen. Die gemeenten kiezen voor een andere benadering die bijvoorbeeld meer gebaseerd is op vrijwilligheid of het vertrouwen in de eigen motivatie van de betrokken inwoners.

Voorbeeld 2: de thuiszorg in Oss

*Medewerkers Pantein-Vivent weigeren na overnachting te vertrekken uit stadhuis van Oss*

*OSS - De medewerkers van thuiszorgorganisatie Huishoudelijke Hulp Pantein-Vivent weigeren voorlopig te vertrekken uit het gemeentehuis van Oss. Ze lossen elkaar in ploegen af en zeggen pas weg te gaan zodra ze baangarantie krijgen.<sup>3</sup>*

De rijksoverheid bezuinigt per 2015 op het aan gemeenten te verstrekken budget voor de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015.<sup>4</sup> Gemeenten hebben daardoor minder financiële middelen te besteden voor de uitvoering van deze wet en de bekostiging van Wmo - maatwerkvoorzieningen zoals de thuiszorg (huishoudelijke hulp). De gedachte is dat zorgbehovende inwoners meer zelfredzaam moeten worden, zich op eigen kracht dienen te redden. Gemeenten mogen zelf bepalen hoe ze de zorgvoorzieningen waar zij voor verantwoordelijk zijn zoals de thuiszorg willen aanpakken. Per gemeente kan deze aanpak dus verschillen.

De gemeente Oss kiest voor het korten op de thuiszorg en daarom krijgt de lokale thuiszorgorganisatie het moeilijk.<sup>5</sup> In tegenstelling tot de gemeente Oss die bezuinigt op de thuiszorg, zijn er ook gemeenten die dit juist niet doen. Die gemeenten kiezen voor een andere benadering, bijvoorbeeld door binnen de eigen begroting budget vrij te maken om de bezuiniging zelf op te vangen of hun financiële reserves te gebruiken voor het opvangen van tegenvallers.

De tegenprestatie en de thuiszorg zijn twee voorbeelden die laten zien hoe gemeenten op verschillende wijzen kunnen sturen in de toepassing van nieuwe wetgeving of een bezuiniging vanuit de rijksoverheid. Het zijn voorbeelden van hoe gemeenten sturen in het sociaal domein en daarmee het verschil kunnen maken ten opzichte van andere gemeenten. Deze sturing door gemeenten vindt plaats binnen de context van de ontwikkeling van de participatiesamenleving en de decentralisaties.

Dit hoofdstuk schetst eerst kort wat onder de participatiesamenleving en de decentralisaties verstaan dient te worden (paragraaf 1.2) en hoe gemeenten hierin keuzes kunnen maken door middel van overheidssturing (paragraaf 1.3). Vervolgens vindt uitwerking van de probleemstelling plaats (paragraaf 1.4) en is aandacht voor de relevantie (paragraaf 1.5). Tot slot sluit dit eerste hoofdstuk af met een leeswijzer voor het vervolg van dit proefschrift (paragraaf 1.6).

## **1.2 De participatiesamenleving en de decentralisaties**

Dit onderzoek naar gemeentelijke sturing op de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein vindt plaats binnen de context van de participatiesamenleving en uiteraard de decentralisaties. Daarom is het goed om uiteen te zetten wat onder deze participatiesamenleving en decentralisaties wordt verstaan en wat beide ontwikkelingen betekenen voor de verhoudingen tussen overheid en samenleving, tussen rijksoverheid en gemeenten en ook binnen de gemeenten.

---

<sup>2</sup> De toepassing van de tegenprestatie tegen de achtergrond van de Participatiewet is de eerste casus in het verdiepend onderzoek. Zie voor de uitwerking hiervan hoofdstuk 5 en voor de toepassing hoofdstuk 7 tot en met 11. Echter het beleid in de gemeente Rotterdam is met de komst van een nieuw college in 2018 aangepast.

<sup>3</sup> Een kop van een artikel op de internetpagina van de Omroep Brabant, 27 februari 2015.

<sup>4</sup> Geschreven wordt over de Wmo 2015 als onderscheid ten opzichte van de eerdere Wmo uit 2007.

<sup>5</sup> De thuiszorg in de context van de Wmo 2015 is de tweede casus in het verdiepend onderzoek. Zie voor de uitwerking hiervan hoofdstuk 5 en voor de toepassing hoofdstuk 7 tot en met 11. De gemeente Oss is één van de gemeentelijke casussen, zie hoofdstuk 9.

Het begrip participatiesamenleving komt aan de orde in de troonrede in 2013 waarin het kabinet Rutte/Asscher de plannen voor de samenwerking tussen VVD en PvdA nader uitwerkt. Het kabinet spreekt over een verandering van de klassieke verzorgingsstaat in een participatiesamenleving (Hnd. VV 1 nr. 1, 2013). Waar volgens het kabinet de klassieke verzorgingsstaat staat voor het stelsel van publieke voorzieningen, staat de participatiesamenleving voor verantwoordelijkheid nemen voor het eigen leven. Daarbij geeft het kabinet aan dat publieke regelingen en voorzieningen aangepast moeten worden vanwege de noodzaak om het tekort van de overheid terug te kunnen dringen. Voorts kondigt het kabinet aan dat deze aanpassingen vooral zichtbaar worden in de sociale zekerheid en de langdurige zorg. De participatiesamenleving staat voor een verandering waarin elk individu binnen de samenleving zelf aan zet is om er wat van te maken en de overheid publieke voorzieningen in het sociaal domein beperkt om tot minder overheidsuitgaven te komen.

De decentralisaties komen voor het eerst aan bod in het regeerakkoord van VVD en PvdA in het najaar van 2012. Hierin gaat het over de overgang van taken, het principe “één gezin, één plan, één regisseur” en dat de decentralisaties moeten bijdragen aan dat de eigen kracht, het sociale netwerk en de voorzieningen in een gemeente beter worden benut (Kst. TK 33 410 nr. 15, 2012-2013). Met de decentralisaties is ook een overgang van financiële middelen gemoeid. De decentralisaties bestaan uit de overdracht van taken op drie domeinen: werk, zorg en jeugd. Wat betreft werk gaat het om de nieuwe gemeentelijke taak beschut werk te creëren ter vervanging van de bestaande sociale werkvoorziening. Wat betreft zorg gaat het om de nieuwe gemeentelijke taak meer integrale ondersteuning te bieden door nieuwe en oude taken met elkaar te combineren. Wat betreft jeugd gaat het om de nieuwe gemeentelijke taak voortaan ook jeugdzorg te bieden. Na het regeerakkoord worden de decentralisaties en de betekenis daarvan voor gemeenten nader uitgewerkt en komt er op elk thema een nieuwe wet: de Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Jeugdwet. Deze drie wetten en de daarbij behorende maatregelen treden allen in werking per 2015, soms aangeduid als het decentralisatiejaar. De drie decentralisaties in het sociaal domein staan voor een verandering in de taakverdeling tussen rijksoverheid en gemeenten en voor een besparing op de uitvoering van taken.

Met de participatiesamenleving wordt een verschuiving van taken en verantwoordelijkheden van overheid naar samenleving beoogd. Dit heeft consequenties voor de omvang van het publiek domein, de intentie is dat deze kleiner wordt. Bij het publiek domein, de publieke zaak of de publieke sector gaat het om kwesties die in de samenleving spelen en om collectief denken en handelen vragen, zoals publieke voorzieningen (Van Genugten et al., 2013). Bij de realisatie van deze voorzieningen in de publieke sector is de overheid aan zet. Wat tot het publiek domein behoort, verandert in de loop der tijd. De onderlinge verhoudingen tussen overheid (publiek domein), markt (privaat domein) en samenleving (maatschappelijk domein) verschuiven ten opzichte van elkaar (Brandsen, Van de Donk & Putters, 2005; ROB, 2012; Van der Steen et al., 2013b). Tot halverwege de 19<sup>e</sup> eeuw komen sociale en maatschappelijke voorzieningen voort uit particulier initiatief. De samenleving is in deze periode leidend. Vanaf eind 19<sup>e</sup> eeuw grijpt de overheid bij de opbouw van de verzorgingsstaat gaandeweg in op wat tot dan toe vooral door de samenleving zelf is georganiseerd. Hierin is een beweging te herkennen van de samenleving naar de overheid (van maatschappelijk naar publiek domein). Vanaf de jaren '80 van de 20<sup>e</sup> eeuw privatiseert de overheid publieke taken, deze worden uit handen gegeven aan de markt. Hierin is een beweging zichtbaar van de overheid naar de markt (van publiek naar privaat domein). In de 21<sup>e</sup> eeuw stimuleert de overheid met de participatiesamenleving zelfredzaamheid en eigen kracht en faciliteert zij maatschappelijk initiatief. Hierin valt een beweging op van de overheid naar de samenleving (van publiek naar maatschappelijk domein).

Tussen overheid, markt en samenleving doen zich in de loop van de tijd verschuivingen voor die van invloed zijn op de omvang van de publieke sector waarbinnen de overheid sturend optreedt. Van samenleving naar overheid naar markt en ook weer terug naar samenleving. In de verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving komt regelmatig aan de orde wat precies de rol is van de overheid en wanneer deze moet sturen of juist ruimte moet bieden aan markt of samenleving. In de verhouding tussen overheid en markt gaat het over de omvang van de vrije markt en in welke mate de overheid daaraan publieke grenzen stelt. In de verhouding tussen overheid en samenleving gaat het om welke verantwoordelijkheden beide vervullen en wat over en weer van elkaar verwacht kan of mag worden.

Met de decentralisaties wordt een verschuiving van taken en verantwoordelijkheden van rijksoverheid naar gemeenten beoogd. Deze verschuiving heeft consequenties voor de verhoudingen tussen niveaus van bestuur binnen de overheid. Wanneer wordt gesproken over ‘de overheid’ dient nagegaan te worden om welke overheid het gaat. Nederland is immers een gedecentraliseerde eenheidsstaat met meerdere niveaus van bestuur met eigen taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en financiële middelen (Prakke, De Reede & Van Wissen, 2001).

Ook in de onderlinge verhouding tussen rijksoverheid en gemeenten doen zich verschuivingen voor. De ontwikkeling van de eerste sociale en maatschappelijke voorzieningen vindt op decentraal niveau plaats op initiatief van grote steden. Vanaf het einde van de 19<sup>e</sup> eeuw is in de opbouw van de verzorgingsstaat en de daarmee samenhangende groei van de overheid als geheel een beweging zichtbaar waarin de rijksoverheid steeds meer oppakt en overneemt, een centraliserende beweging.

Vanaf de jaren '80 van de 20<sup>e</sup> eeuw is een terugtrekkende, decentraliserende beweging zichtbaar, taken worden juist weer overgedragen van de rijksoverheid terug aan de decentrale overheden zoals gemeenten. De drie decentralisaties in het sociaal domein per 2015 zijn een volgende stap in deze ontwikkeling.

Niet alleen tussen overheid, markt en samenleving of binnen de overheid tussen rijksoverheid en gemeenten is beweging mogelijk. In dit onderzoek gaat het over hoe gemeenten sturen in de aanpak van de decentralisaties en de participatiesamenleving. Ook op het niveau van de gemeente zijn keuzes mogelijk om te bewegen, om te sturen. Zo kiest de ene gemeente er voor om zo veel mogelijk taken zelf uit te voeren (publiek domein), kiest de andere gemeente er voor om zo veel mogelijk taken uit te besteden naar bedrijven (privaat domein) en kiest weer een andere gemeente er voor om zo veel mogelijk taken over te dragen aan vrijwilligers en mantelzorgers (maatschappelijk domein). Zo kiest de ene gemeente er voor om alles via een gemeentebreed pakket aan voorzieningen te organiseren (aanbodgericht) en kiest de andere gemeente er daarentegen juist voor om op wijk- of buurtniveau zo dicht mogelijk bij de burger in te spelen op de maatschappelijke opgaven die daar leven (vraaggericht).

### **1.3 Overheidssturing**

Bij de beweging die zichtbaar is tussen overheid en samenleving, tussen rijksoverheid en gemeenten en binnen de gemeenten gaat het om sturing door een overheid. Sturing is “een vorm van gerichte beïnvloeding in een bepaalde context” (Kickert, Aquino & Korsten, 1985: 46, In 't Veld, 1989: 18). Sturing door de overheid kent zowel een context waarin deze plaatsvindt, als een missie van de organisatie gericht op een gemeenschappelijke identiteit en de legitimering daarvan. Sturing is “gerichte en zingevende beïnvloeding in een bepaalde context” (Bekkers, 1993: 21). Sturing door de overheid is niet altijd gelijk, maar kent een bepaalde ontwikkeling tegen de achtergrond van een historische dimensie. Aan sturing wordt impliciet of expliciet een sturingsontwerp of conceptie gekoppeld waarin een aantal veronderstellingen, ideeën en visies over die sturing is verwoord.

Bekkers (1993) gaat in zijn proefschrift in op de ontwikkeling van de bestuurskundige aandacht voor sturing in de jaren '80 en '90. Hij herkent een overgang van aandacht voor planning in de jaren '60 en '70 naar aandacht voor sturing in de decennia daarna en stelt dat beide variaties zijn op het thema de maakbaarheid van de samenleving. Toch is er wel een onderscheid tussen beide te zien, bij plannen gaat het om het beheersen van ontwikkelingen en bij sturen om het beïnvloeden daarvan. Bekkers (1993: 1-5) destilleert uit de ervaringen die zijn opgedaan in de voorgaande periode een drietal overwegingen die er toe hebben geleid dat zowel planning als sturing door de overheid op de proef is en overigens ook nu in de 21<sup>e</sup> eeuw nog altijd wordt gesteld:

- Financieel-economische overwegingen: overheidssturing loopt tegen de grenzen van betaalbaarheid aan, over de rol van de sturende overheid als ontwikkelaar en verdeler van (semi-) collectieve voorzieningen ontstaat discussie vanwege tekortschietende financiële middelen als gevolg van een recessie en een oplopende staatsschuld.
- Juridische overwegingen: overheidssturing loopt tegen de grenzen van legitimiteit aan, over de rol van de sturende overheid als regelgever ontstaat discussie omdat deze steeds meer een gevangene van haar eigen drang tot regelgeving wordt en steeds meer verstrikt raakt in het door zichzelf ontwikkelde netwerk van wetten en regels.

- Bestuurswetenschappelijke overwegingen: overheidssturing loopt tegen de grenzen van effectiviteit aan, over de rol van de sturende overheid als actor en wat deze kan betekenen voor de samenleving ontstaat discussie vanwege het besef dat de samenleving bestaat uit een verzameling van organisaties, instituties en groeperingen die allen ook mede richting geven in sociale processen.

Bekkers proefschrift is inmiddels ruim een kwart eeuw oud. Toch zijn zijn overwegingen nog altijd actueel. De door hem geconstateerde overgang van planning (beheersing) naar sturing (beïnvloeding) binnen de beoogde maakbaarheid van de samenleving, hangt samen met ontwikkelingen als aanpassingen van en bezuinigingen op de verzorgingsstaat en de decentralisatie van taken van rijksoverheid naar gemeenten vanaf de jaren '80. De participatiesamenleving en de decentralisaties zijn een volgende stap in deze bewegingen. Wederom beoogt de rijksoverheid een deel van de sturing los te laten, met de participatiesamenleving naar burgers en met de decentralisaties naar gemeenten.

Bij sturing door de overheid gaat het om het bevorderen van de afstemming van het doen en laten van burgers en maatschappelijke organisaties. Redenen voor de overheid om te sturen zijn onder andere het aanvullen van de markt met collectieve diensten, goederen en/of voorzieningen. Hierbij valt te denken aan infrastructuur, het corrigeren van de markt met goederen met een publieke waarde zoals onderwijs en het compenseren van de markt met sociale voorzieningen (Bovens et al., 2001). De overheid stuurt veelal door beleid te ontwikkelen. Beleid is het “streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde keuzen” (Hoogerwerf, 2003: 20), het is één van de instrumenten die de overheid kan inzetten (Ringeling, 1983). Naarmate de overheid en de verzorgingsstaat in de loop der tijd groter worden, neemt de sturing door middel van beleid ook toe. Met beleid intervenueert de overheid in het maatschappelijk leven om zo bepaalde sociale problemen op te lossen, te verminderen of in ieder geval te beïnvloeden. De overheid, zowel rijksoverheid als gemeenten, ontwikkelt beleid en voert dat ook zelf uit of laat dat uitvoeren door een andere (publieke of private) organisatie. Hierin is echter wel een kentering waar te nemen. Zo gaat het er in de beleidsmatige boodschap van de participatiesamenleving juist om dat de samenleving meer zelf moet doen zodat de overheid minder hoeft te doen, minder sturing en beleid in algemene zin. Bij de decentralisaties streeft de rijksoverheid naar meer beleidsvrijheid voor gemeenten, minder sturing en beleid op het landelijke niveau en meer ruimte daarvoor op het lokale niveau. Bij de aanpak van de lokale participatiesamenleving en drie decentralisaties in het sociaal domein trachten gemeenten vorm te geven aan hun sociaal domein en de nieuwe taken daarin, maar ook ruimte te bieden aan het maatschappelijk initiatief van inwoners en ondernemers. Een interessant vraagstuk is of dit tot meer of minder sturing en beleid gaat leiden op het niveau van de gemeente.

Bij de participatiesamenleving, de decentralisaties en de gemeentelijke keuzes daarin is sprake van overheidssturing op al deze drie niveaus. Het gaat immers om een aanpassing van de verzorgingsstaat, de decentralisatie van taken en de invulling en uitvoering daarvan op het niveau van de gemeente. Van de Donk (2014: 13) geeft er dan ook de voorkeur aan om niet te spreken van een decentralisatie, maar van een “in-gewikkelde transitie” vanwege de fundamentele veranderingen die plaatsvinden. In 2020 heeft deze transitie, de overdracht van taken, reeds enkele jaren geleden plaatsgevonden. Inmiddels zijn gemeenten volop aan de slag met de transformatie, de verbinding van de nieuwe en de oude taken en de doorontwikkeling van beide tot een meer integraal functionerend sociaal domein op lokaal niveau. Dit is overheidssturing in de gemeentelijke praktijk.

## **1.4 Probleemstelling**

### **Doelstelling**

Voor gemeenten hebben de decentralisaties en de participatiesamenleving grote gevolgen. De overgang van taken en middelen van rijksoverheid naar gemeenten vraagt om duidelijke politiek bestuurlijke keuzes en ook ruimte om die op lokaal niveau te kunnen maken. Beleidsmatig dient uitgedacht te worden hoe de nieuwe taken op een goede manier zijn in te vullen. De gemeentelijke organisaties moeten worden voorbereid om de juiste vormen van zorg, hulpverlening en begeleiding aan te kunnen bieden. De korting op de beschikbare budgetten vereist een efficiënte en effectieve uitvoering van de nieuwe en ook van de bestaande taken op het gebied van werk, zorg en jeugd.

Dit onderzoek gaat na in hoeverre gemeenten sturen op een eigen aanpak voor de invulling en uitvoering van de decentralisaties door te kijken naar de gemeentelijke praktijk. In eerste instantie verkennend naar een groot aantal gemeenten en vervolgens verdiepend naar een klein aantal gemeenten die dienen als casussen. Het onderzoek beoogt een bijdrage te leveren aan het politiek bestuurlijk, sociaal maatschappelijk en bestuurskundig wetenschappelijk debat dat naar aanleiding van de decentralisaties en de participatiesamenleving wordt gevoerd over de gemeentelijke aanpakken in de praktijk, de verhouding tussen rijksoverheid en gemeenten en de verhouding tussen overheid en samenleving.

Op basis van het voorgaande wordt het volgende doel geconstrueerd:

*Het bieden van inzicht in de wijze waarop gemeenten de decentralisaties aanpakken, door de gemeentelijke invulling en uitvoering daarvan te onderzoeken en de keuze voor een sturingsperspectief te begrijpen.*

Vraagstelling

De vraagstelling richt zich op de gemeentelijke sturing op de invulling en uitvoering van de drie decentralisaties in het sociaal domein. Deze vraagstelling bestaat uit één hoofdvraag en drie meer verdiepende deelvragen.

Hoofdvraag:

*Hoe geven gemeenten invulling en uitvoering aan de decentralisaties en hoe valt te begrijpen welke sturingsperspectieven ze daarbij kiezen?*

Deelvragen:

- 1. Hoe geven gemeenten in de praktijk invulling en uitvoering aan hun taken in de context van de decentralisaties?*
- 2. Welke perspectieven van overheidssturing kiezen gemeenten bij deze invulling en uitvoering van hun aanpak?*
- 3. Hoe laten verschillen en overeenkomsten tussen de keuzes voor bepaalde perspectieven van overheidssturing tussen gemeenten zich begrijpen?*

Allereerst is het nodig om een beeld te vormen van hoe het gaat, van de praktijk met de beleidsmatige invulling en de organisatorische uitvoering door gemeenten ten tijde van de drie decentralisaties in het sociaal domein. Vervolgens wordt deze gemeentelijke praktijk ten aanzien van de decentralisaties bekeken vanuit verschillende perspectieven op sturing. Tot slot wordt getracht om verschillen en overeenkomsten in de bij de gemeenten als aanwezig geconstateerde sturingsperspectieven te duiden en te begrijpen.

De rijksoverheid hanteert bij de decentralisaties als uitgangspunten meer ruimte aan gemeenten te geven om het sociaal domein in te richten, nieuwe taken met bestaande taken te combineren en meer maatwerk te kunnen bieden aan inwoners. Of anders geformuleerd, het is aan iedere gemeente voor zich om vorm te geven aan een lokale participatiesamenleving. Zodoende is het te verwachten dat in de praktijk in de toegepaste overheidssturing tussen gemeenten eerder verschillen dan overeenkomsten zichtbaar zullen zijn en dat ook gemeenten na de decentralisaties meer van elkaar gaan verschillen. Het streven is om dergelijke verschillen tussen gemeenten in beeld te brengen.

## **1.5 Relevantie**

Dit onderzoek naar de drie decentralisaties in het sociaal domein en de participatiesamenleving is politiek bestuurlijk, sociaal maatschappelijk en bestuurskundig wetenschappelijk van waarde. Een aantal jaren later is nog maar beperkt onderzoek gedaan naar deze grote verandering in het Nederlandse openbaar bestuur, die in de praktijk grote effecten voor de samenleving kent. Enkele voorbeelden hiervan bieden de onderzoeken van Vonk et al. (2016) naar de rechtsstatelijke aspecten van de decentralisaties en dat van Tonkens et al. (2018) naar de belofte van nabijheid.

Verder is gemeentelijk praktijkonderzoek gedaan door gemeenten en gemeentelijke rekenkamer(commissie)s dat wordt gedeeld door de Vereniging voor Nederlandse gemeenten ([www.vng.nl](http://www.vng.nl)) en de Nederlandse Vereniging voor Rekenkamers & Rekenkamercommissies ([www.nvrr.nl](http://www.nvrr.nl)). Dit onderzoek voegt iets toe aan het tot dusver beperkte onderzoek naar de decentralisaties en de participatiesamenleving, namelijk een impressie van de gemeentelijke invulling en uitvoering in die eerste jaren.

Over overheidssturing, de ontwikkeling daarin en de verschillende perspectieven daarop is veel theoretische literatuur beschikbaar (onder andere Wilson, 1887; Weber, 1978; Hood, 1991; Osborne & Gaebler, 1992; Osborne, 2006; Dunleavy et al., 2005; Benington & Moore, 2011).<sup>6</sup> Ook over de toepassing van deze literatuur in de context van de Nederlandse overheidspraktijk is het nodige verschenen (bijvoorbeeld Van der Steen et al., 2013b). Nieuw aan dit onderzoek is dat het vanuit deze literatuur kijkt naar hoe gemeenten de decentralisaties en de participatiesamenleving aanpakken en op basis daarvan ook nog een bijdrage levert aan het denken over overheidssturing.

Allereerst leiden de decentralisaties tot een grote verschuiving van taken en middelen in de verhouding tussen rijksoverheid en gemeenten. Al vrij kort na de totstandkoming van het kabinet Rutte/Asscher in 2012 dat de decentralisaties en participatiesamenleving initieert, neemt de bestuurlijke aandacht hiervoor toe. Niet voor niets domineert deze overdracht rond 2015 regelmatig het politiek debat: op het nationale niveau, landelijk tussen gemeenten binnen de VNG, regionaal tussen samenwerkende gemeenten en uiteraard ook lokaal binnen de gemeente. Kamerleden, wethouders en raadsleden hebben volop vragen over wat de veranderingen voor hun eigen achterban of gemeente betekent en in hoeverre uitstel of zelfs afstel daarvan wellicht tot de mogelijkheden behoort. Zo worden in het sociaal akkoord van 2013 de scherpste kantjes van enkele voorgenomen bezuinigingen verwijderd en vindt ook de inwerkingtreding van enkele maatregelen later plaats.

Het decentralisatiejaar 2015 ligt alweer enkele jaren achter ons. Het kabinet Rutte/Asscher is in 2017 vervangen door een ander kabinet en ook de colleges van burgemeester en wethouders die vorm moesten geven aan de transitie van taken per 2015 zijn in 2018 vervangen door nieuwe colleges. Toch vraagt de afhandeling van de decentralisaties nog altijd de aandacht. Zo hebben veel gemeenten grote financiële tekorten op het sociaal domein, zelfs zodanig dat in 2018 een ‘Fonds tekortgemeenten’ is ingesteld en gemeenten in 2019 zorgtaken dreigen terug te geven aan de rijksoverheid. Ook is de transitie (overgang) van taken weliswaar voltooid, maar liggen er nog grote gemeentelijke opgaven voor de transformatie (doorontwikkeling) van het sociaal domein. Gemeenten werken aan de verbetering van de verbinding van nieuwe aan oude taken, de relatie tussen de diverse thema’s binnen het sociaal domein en ook de samenhang van het sociaal domein met andere gemeentelijke beleidsthema’s, zoals werk en economie, zorg en wonen en jeugd en onderwijs. Voorts zijn gemeenten druk met de verbetering van de dienstverlening aan hun inwoners, bijvoorbeeld met digitalisering of de toegang tot zorg en hulpverlening.

Ook zorgen de decentralisaties en de daarmee samenhangende participatiesamenleving voor een belangrijke aanpassing in de relatie tussen overheid en samenleving. Hierbij geldt dat kort na de start van het kabinet Rutte/Asscher voor het maatschappelijk debat hierover onder meer in de media veel aandacht is. In kranten is een maatschappelijk debat gevoerd tussen enerzijds de meer idealistische commentatoren die koste wat het kost de verzorgingsstaat in stand willen houden en anderzijds de meer pragmatische mensen die begrip kunnen opbrengen voor de grootschalige ombuigingen op het sociaal domein. Omstreeks 2015 wordt het nieuws over wat hier en daar lokaal in de praktijk niet goed gaat breed uitgemeten in landelijke media. Belangengroeperingen als cliëntorganisaties en vakbonden maken zich druk over het lokaal wegvallen van de sociale werkplaatsen en de verplichte tegenprestatie en de beperking van Wmo-maatwerkvoorzieningen zoals de thuiszorg. Gemeenten nemen deze maatregelen in navolging van beleid en bezuinigingen vanuit de rijksoverheid.

Inmiddels lijkt het soms alsof de allergrootste maatschappelijke spanning weer wat minder is. Ondanks alle beleidswijzigingen en veranderingen blijkt dat over het algemeen altijd nog wel die gemeentelijke Wmo-voorziening of begeleiding bij het vinden van een baan is te verkrijgen als het echt nodig is. Echter met de decentralisaties is ook de participatiesamenleving op de kaart gezet.

---

<sup>6</sup> Overheidssturing en de ontwikkeling die daarin zichtbaar is, staat centraal in hoofdstuk 3.

De gedachte van meer gebruik van de eigen kracht, zelf- en samenredzaamheid en omzien naar elkaar is niet van de ene op de andere dag gerealiseerd. Dit vergt zeker ook nu nog maatschappelijke aandacht. In het bijzonder voor de mensen die niet goed zelfstandig mee kunnen komen, die niet zo eenvoudig participeren. Denk bijvoorbeeld aan werkloze of oudere mensen die ook geen of slechts een beperkt eigen sociaal netwerk hebben om zo nodig op terug te kunnen vallen. Dergelijke doelgroepen zijn in grote mate afhankelijk van de sociaal maatschappelijke dienstverlening vanuit de overheid.

Voorts zijn de decentralisaties en de participatiesamenleving een zeer interessant studieobject voor bestuurskundige onderzoekers met interesse in overheidssturing, de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen rijksoverheid en gemeenten, tussen overheid en samenleving en de gemeentelijke praktijk. De drie decentralisaties in het sociaal domein zijn in omvang de grootste herziening in ons tegenwoordige staatsbestel en hebben grote gevolgen voor de relatie tussen rijksoverheid en gemeenten. De participatiesamenleving en de lokale vormgeving daarvan zijn een nieuwe stap in de reeds langer lopende ontwikkeling waarop de overheid stuurt en zich ook verhoudt tot de samenleving. De decentralisaties en participatiesamenleving leiden beide tot grote veranderingen en vraagstukken op het niveau van gemeenten waarbij ook variëteit tussen die gemeenten en lokale karakteristieken een rol kunnen spelen. De theoretische literatuur over de verschillende vormen van overheidssturing biedt een goede invalshoek om te breedte en diepte van het onderzoek. De bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen rijksoverheid en gemeenten en de ontwikkelingen daarin komen zo nu en dan beperkt aan de orde, maar hierin zit voldoende materiaal voor verder onderzoek. Ook de breedte, diepte en rijkheid van casuïstiek in de praktijk van het gemeentelijk sociaal domein biedt volop mogelijkheden om nog nader te onderzoeken.

Tot slot is het doen van onderzoek naar de decentralisaties voor een ambtenaar in het gemeentelijke sociaal domein met politiek bestuurlijke interesse, sociaal maatschappelijke betrokkenheid en bestuurskundig wetenschappelijke nieuwsgierigheid een bijzonder leuke en inspirerende uitdaging.

## **1.6 Leeswijzer**

Dit proefschrift brengt allereerst de aanpak door gemeenten van de decentralisaties in beeld, vervolgens analyseert het deze aanpak vanuit perspectieven op overheidssturing om tot slot de verschillen en overeenkomsten daarin in te kunnen duiden en begrijpen.

Om de context waarbinnen het onderzoek zich begeeft te leren kennen, komen eerst de ontwikkeling van de participatiesamenleving tegen de achtergrond van de verzorgingsstaat en de decentralisaties in de context van de gedecentraliseerde eenheidsstaat nader aan de orde in hoofdstuk 2. Perspectieven op sturing staan centraal in hoofdstuk 3, institutionele context en strategische keuze in hoofdstuk 4. Deze twee hoofdstukken vormen samen het theoretisch kader van dit proefschrift. Het onderzoeksontwerp bestaat uit de te hanteren werkwijze in het onderzoek naar de gemeentelijke aanpak van de decentralisaties en komt aan bod in hoofdstuk 5.

Vervolgens vindt een overstap plaats naar de gemeentelijke praktijk, de wijze waarop gemeenten invulling en uitvoering geven aan hun nieuw verkregen taken in het sociaal domein. Het praktijkonderzoek is opgezet in twee delen, een verkennende en een verdiepende fase. Hoofdstuk 6 doet verslag van het verkennend onderzoek. De hoofdstukken 7 tot en met 11 doen verslag van het verdiepend onderzoek in de vorm van een tweetal casussen in vijf gemeenten. Een vergelijkende analyse van het praktijkonderzoek vindt plaats in hoofdstuk 12. Deze zes hoofdstukken vormen samen het praktijkdeel van dit proefschrift. Het proefschrift sluit af met een conclusie en een discussie in hoofdstuk 13.



## Hoofdstuk 2

# De participatiesamenleving en de decentralisaties

### 2.1 Inleiding

In het hoofdstuk 1 is reeds kort ingegaan op de relevante context van dit onderzoek, de participatiesamenleving en de decentralisaties. Deze beide begrippen zijn geduid en ook is ingegaan op wat deze beide ontwikkelingen betekenen voor de verhoudingen tussen overheid en samenleving en tussen rijksoverheid en gemeenten. Zowel de participatiesamenleving als de decentralisaties zijn te zien als een ontwikkeling in een breder verband: de participatiesamenleving in het licht van de ontwikkelingen binnen de verzorgingsstaat, de decentralisaties in het licht van de ontwikkelingen binnen de gedecentraliseerde eenheidsstaat.

De eerste stappen in de totstandkoming van de verzorgingsstaat worden eind 19<sup>e</sup> eeuw gezet. Steden zorgen voor volkshuisvesting en armenzorg en zetten nutsbedrijven op. Vanaf de jaren '30 gaat de rijksoverheid een grotere rol spelen en krijgt de verzorgingsstaat in wording een nationaal karakter. Ideeën over de rol van de overheid veranderen en grote verschillen in het voorzieningenniveau tussen gemeenten worden minder geaccepteerd. Iedereen krijgt een gelijk recht op ondersteuning van de overheid. Na de Tweede Wereldoorlog ontstaat de gedachte dat de overheid de taak heeft om bestaanszekerheid te garanderen en groeit de centrale sturing op de sociale voorzieningen. In de jaren '70 wordt de verzorgingsstaat uitgebouwd. De overheid is verantwoordelijk voor het welzijn van burgers.

Als een economische mindere periode aanbreekt, wordt de verzorgingsstaat te kostbaar en ontstaat een andere kijk op de rol van de overheid. Dit leidt tot hervormingen in de jaren '80 en '90 gericht op bezuinigingen en efficiëntieverhoging, herbezinning op de positie van de overheid en bestuurlijke vernieuwing. Deze sporen worden ook begin 21<sup>e</sup> eeuw gevolgd.

Het kabinet Rutte/Asscher zet de participatiesamenleving op de agenda met de troonrede in 2013. In de participatiesamenleving dragen mensen zelf meer verantwoordelijkheid en beperkt de overheid publieke voorzieningen om te besparen.

De gedecentraliseerde eenheidsstaat wordt gevormd halverwege de 19<sup>e</sup> eeuw. Het stelsel is sindsdien niet meer veranderd, maar de verhouding tussen rijksoverheid en gemeenten wel. Het takenpakket van gemeenten is sterk gegroeid, met onder meer allerlei sociaal maatschappelijke taken. Voor de bekostiging van deze taken zijn de gemeenten grotendeels afhankelijk van de rijksoverheid vanwege de uitkering uit het Gemeentefonds. Gedurende een lange periode neemt de rijksoverheid taken van gemeenten over om voorzieningen overal op een gelijk niveau aan te bieden, gemeenten zijn vooral betrokken als uitvoerder van regelingen.

Vanaf de jaren '80 wordt een verandering ingezet met diverse initiatieven tot decentralisatie van taken, vanwege de democratische legitimiteit en financiële beheersbaarheid. De drie decentralisaties in het sociaal domein staan niet op zich, maar zijn een volgende stap in een decentralisatiebeweging die al enkele decennia gaande is.

In het regeerakkoord van het kabinet Rutte/Asscher van najaar 2012 is opgenomen om taken op het gebied van werk, zorg en jeugd en ook financiële middelen voor de uitvoering daarvan over te dragen naar gemeenten.

Dit hoofdstuk plaatst zowel de participatiesamenleving als de decentralisaties elk in deze bredere context van ontwikkelingen. Allereerst komt de participatiesamenleving tegen de achtergrond van de verzorgingsstaat aan de orde (paragraaf 2.2), vervolgens de decentralisaties in de context van de gedecentraliseerde eenheidsstaat (paragraaf 2.3). Het hoofdstuk sluit af met een conclusie (paragraaf 2.4).

## **2.2 De participatiesamenleving en de verzorgingsstaat**

### *2.2.1 Van nachtwakersstaat naar verzorgingsstaat*

Gemeenten kunnen door te sturen in het sociaal domein op lokaal niveau invulling en uitvoering geven aan de participatiesamenleving. Deze paragraaf plaatst de participatiesamenleving in een breder perspectief, de ontwikkeling van verhoudingen tussen overheid en samenleving binnen de verzorgingsstaat. Dit is een sociaal systeem waarin de overheid de verantwoordelijkheid draagt voor het welzijn van inwoners. De verzorgingsstaat is ontstaan doordat de overheid zich in de loop van de 19<sup>e</sup> eeuw gaat mengen in het maatschappelijk leven. Tot die tijd wordt wel gesproken van een klassieke nachtwakersstaat (Bosmans & Oud, 1997).

Vanwege de grootschalige industrialisatie in de tweede helft van de 19<sup>e</sup> eeuw ontstaat de behoefte aan meer overheidsingrijpen. Daarom pakt de overheid in toenemende mate verzorgende en dienstverlenende taken op. Door de industrialisatie groeien de steden sterk, met grote problemen ten aanzien van gezondheid en huisvesting van fabrieksarbeiders als gevolg. In de steden komt onder meer aandacht voor volkshuisvesting van overheidswege voor de arme arbeidersbevolking. Zorg voor armen en werklozen, die tot dan toe vooral een taak voor maatschappelijke instellingen is, wordt gaandeweg door de stadsbesturen ondersteund en gefaciliteerd. Ook worden gemeentelijke nutsbedrijven opgericht om collectieve voorzieningen aan te kunnen bieden (Aerts et al., 1999). Reeds bestaand particulier initiatief wordt aangevuld, gecorrigeerd en gaandeweg ook vervangen door maatregelen van de lokale overheid. Zo ontstaan de eerste overheidsvoorzieningen op lokale schaal. Steden hebben een voortrekkersrol in de ontwikkeling van voorzieningen als basis voor de latere verzorgingsstaat (Bovens et al., 2001).

De rijksoverheid werkt in de tweede helft van de 19<sup>e</sup> eeuw nog vooral aan wet- en regelgeving om de meest ernstige maatschappelijke problemen tegen te gaan. Dit gebeurt onder druk van opkomende arbeidersbewegingen en socialistische partijen die maatschappelijke misstanden aan de orde stellen. In het land is sprake van grote maatschappelijke problematiek zoals gebrekkige huisvesting en armoede. Armen en arbeiders die niet voldoende verdienen om zichzelf in leven te kunnen houden, zijn afhankelijk van maatschappelijke initiatieven die worden ondernomen ten behoeve van het verbeteren van hun levensomstandigheden en het publieke welzijn in het algemeen. Politiek bestaat onenigheid over de rol die voor de overheid is weggelegd in de armenzorg. Kerken hebben hierin vanouds een verantwoordelijkheid, maar met name de grotere steden worden meer en meer betrokken. In fabrieken wordt veel en hard gewerkt voor een laag loon. De eerste stappen in de sociale wetgeving zijn dan ook het verbod van kinderarbeid en over de arbeidsomstandigheden en de veiligheid van het werken in fabrieken. Rond de overgang naar de 20<sup>e</sup> eeuw worden stappen gezet op sociaal gebied. Er komt wetgeving ten aanzien van ongevallen, gezondheid en huisvesting en de leerplicht wordt ingevoerd voor kinderen tot 12 jaar. Weer iets later volgt wetgeving ten aanzien van ziekte, invaliditeit- en ouderdom. Na de Eerste Wereldoorlog komt er ook een vrijwillig ouderdomspensioen voor niet-arbeiders en wordt ingezet op de bevordering van de volksgezondheid, de realisatie van woningbouw en toegankelijk onderwijs. Echter ondanks het invoeren van diverse wetten, blijven de voorzieningen die de rijksoverheid biedt nog altijd beperkt (Aerts et al., 1999; Bosmans & Oud, 1997; Bovens et al., 2001; Noordam, 2006).

Rond het einde van de 19<sup>e</sup> en begin van de 20<sup>e</sup> eeuw ontwikkelen steden de eerste sociale voorzieningen, de rijksoverheid beperkt zich dan nog tot wetten die slechts recht bieden op minimale voorzieningen. Vanaf medio jaren '30 treedt een tendens tot centralisering op, de rijksoverheid gaat een grotere rol spelen. Zo krijgt de verzorgingsstaat in wording die vooral lokaal is ontstaan meer en meer een nationaal karakter. Ideeën over de rol van de overheid ten opzichte van de samenleving veranderen. Ook worden de grote verschillen in het voorzieningenniveau die tussen gemeenten zijn ontstaan steeds minder geaccepteerd. De leidende gedachte wordt dat iedereen een gelijk recht heeft op ondersteuning van de overheid. In de jaren '30 vindt een wereldwijde economische crisis plaats. In Nederland wordt in deze periode eerst vooral ingezet op het beperken van de in deze crisistijd oplopende overheidsuitgaven, maar uiteindelijk wordt wel geïnvesteerd om de vele werkloze arbeiders aan het werk te helpen. Ondanks die maatregelen loopt de werkloosheid zeer sterk op (Aerts et al., 1999; Bosmans & Oud, 1997; Bovens et al., 2001).

In de periode na de Tweede Wereldoorlog pakt de rijksoverheid een centrale rol in de wederopbouw van het land. De kabinetten Drees (PvdA) werken aan een stabiele economische ontwikkeling van het land. Drees is voorstander van een waarborgstaat met een overheid die een basis aan sociale zekerheid garandeert. Uitgangspunt in deze periode is een sterk geloof in de maakbaarheid van de samenleving, de overheid heeft de taak bestaanszekerheid te garanderen. In deze economisch succesvolle tijd groeit de centrale sturing op het aanbod van sociale voorzieningen en wordt dit aanbod steeds verder uitgebouwd. Zo komt er in de jaren '50 en '60 wetgeving voor staatspensioenen, uitkeringen, kinderbijslag en ziektekosten. Halverwege de jaren '70 regeert het kabinet Den Uyl (PvdA) met een progressieve meerderheid. Het doel van dit kabinet is 'eerlijk delen van kennis, macht en inkomen'. Een omvangrijk geheel van voorzieningen op het gebied van onderwijs, cultuur, gezondheidszorg, welzijn en sport wordt ontwikkeld en zo groeit de welvaartsstaat. De overheid heeft steeds meer invloed verkregen op het gebied van sociale zaken, onderwijs en ook volkshuisvesting en gaat zo primair de verantwoordelijkheid dragen voor het welzijn van burgers. Men kan op elk moment in het leven een beroep doen op allerlei publieke voorzieningen omdat men daar recht op heeft, de overheid heeft een sociale rechtsstaat of verzorgingsstaat gecreëerd. Een ontwikkeling van nachtwakersstaat naar verzorgingsstaat heeft zich voltrokken in ongeveer 100 jaar. Met alle voorzieningen is een nationaal aangestuurde verzorgingsstaat ontstaan die de inwoners verzorgt van geboorte tot overlijden, van wieg tot graf (Aerts et al., 1999; Bosmans, 1999; Bovens et al., 2001; Derksen & Schaap, 2004).<sup>7</sup>

### 2.2.2 Van crisis tot hervorming

De Nederlandse verzorgingsstaat is na de Tweede Wereldoorlog uitgebouwd met een stelsel van uitkeringen, publieke gezondheidszorg en onderwijs. De verzorgingsstaat wordt gefinancierd vanuit belastingen en premieopbrengsten. Vanwege een economisch voorspoedige periode is dit decennia goed gegaan, tot medio jaren '70. De economische situatie verandert en de werkloosheid groeit. Hoewel het algemene welvaartspeil terugloopt, stijgen de overheidsuitgaven aan collectieve voorzieningen (Aerts et al., 1999; Bosmans, 1999; Bovens et al., 2001; Noordam, 2006).

De verzorgingsstaat zoals die in de 100 jaar daarvoor gaandeweg is opgebouwd, wordt te kostbaar als gevolg van oplopende werkloosheid en teruglopende belastingopbrengsten. Ook ontstaat in de loop van de jaren '70 kritiek op de verzorgingsstaat. In de praktijk blijkt 'regeren is vooruitzien' toch niet waar te maken. De overheid heeft vele adviesorganen en planbureaus ingesteld, maar die blijken toch niet altijd in staat om wisselende maatschappelijke ontwikkelingen goed te voorspellen. Plannen en prognoses houden geen rekening met moeilijk waarneembare, maar verstrekkende effecten van maatschappelijke veranderingen als ontkerkelijking, individualisering en immigratie. Politieke wensen kunnen met de beschikbare middelen onvoldoende vertaald worden naar de beoogde resultaten. Drie problemen spelen hierbij een rol: Ten eerste lopen de uitgaven aan de verzorgingsstaat op. Het aanbod van alle voorzieningen creëert een vraag, steeds meer mensen weten het overheidsloket te vinden.<sup>8</sup> Ook neemt het beroep op de sociale zekerheidsvoorzieningen toe als gevolg van oplopende werkloosheid. Verder leidt de toegenomen omvang van de overheid tot hogere kosten. Ten tweede worden de vooraf beoogde resultaten in de praktijk vaak niet behaald. Zo schiet de overheid met de gekozen beleidsmaatregelen wel eens een doel voorbij, met niet verwacht extra gebruik of misbruik van voorzieningen tot gevolg. Ook is het beleid soms wel effectief, maar leidt de oplossing van het ene probleem tot het andere probleem. Ten derde zijn politici kritisch over het functioneren van de overheidsorganisatie. Door de grotere rol in het maatschappelijk leven is de overheid gegroeid in omvang en complexiteit en vereist het besturen meer aandacht. De overheid raakt verkokerd en in zichzelf gekeerd en ook blijkt de uitvoering van alle regelgeving en plannen moeilijk (Bovens et al., 2001; Noordam, 2006). De overheid heeft geen goed imago (Bekkers, 2007; Ringeling, 1993).

---

<sup>7</sup> In de verzorgingsstaat is een overheid te herkennen die zich verantwoordelijk voelt voor het welzijn van inwoners. Op deze wijze van sturing wordt verder ingegaan bij het perspectief *Public Administration*, zie paragraaf 3.3.1. Ook is hierin het plannen (beheersen) zichtbaar dat aan bod is gekomen bij Bekkers (1993) in paragraaf 1.3.

<sup>8</sup> "De burger is een junk" stelt Frissen (2012) met een column over de verslaving van de burger aan de voorzieningen die de verzorgingsstaat biedt.

Na de economische omslag in de jaren '70 en de toenemende kritiek op het functioneren van de verzorgingsstaat, ontstaat een andere kijk op de rol van de overheid ten opzichte van de samenleving. Dit leidt tot hervormingen, met in de jaren '80 en '90 drie maatregelen: ten eerste bezuinigingen en efficiëntieverhoging, ten tweede herbezinning op de positie van de overheid en ten derde bestuurlijke vernieuwing. Bij deze hervormingen wordt gesproken over de overgang van een verzorgingsstaat naar een voorwaardenscheppende staat (Van Noort, Van den Berg & Schmidt, 2018). Na het kabinet Den Uyl zetten de kabinetten van Van Agt en Lubbers (CDA) een tegenbeweging in. Ondanks de wens om te bezuinigen, geeft de overheid nog steeds meer uit. De kabinetten onder Lubbers' leiding laten zich inspireren door de economische neoliberale politiek van Reagan en Thatcher (Van Paridon, 2007).<sup>9</sup> De overheid moet bedrijfsmatiger gaan werken, de aandacht voor privatisering en verzelfstandiging en begrotings- en verantwoordingsprocedures groeit. Hierin past men twee strategieën toe. Ten eerste het terugdringen van het begrotingstekort door te bezuinigen. De ministeries binnen de rijksoverheid en ook de decentrale overheden worden gekort. Programma's worden heroverwogen of beëindigd. Ten tweede het verhogen van de efficiëntie van het overheidsapparaat. Het doel is om meer met minder te kunnen, beter te presteren tegen lagere kosten. Veel overheidsbedrijven worden verzelfstandigd of geprivatiseerd. Vanaf medio jaren '80 vindt ook een herbezinning plaats op de positie van de overheid ten opzichte van de samenleving en de markt. Vanuit de neoliberale visie wordt het sociaaleconomisch beleid gebaseerd op het idee dat de collectieve sector de vrije markt verstoort en de winst van het bedrijfsleven vermindert. Overheidsregulering moet beperkt worden tot sturing op hoofdlijnen: wel op wát te bereiken, maar niet op hóe. Zo moet de overheid kleiner en goedkoper worden. Na de financieel-economische ingrepen en de herbezinning op de positie van de overheid, komt daar in de tweede helft van de jaren '90 ook de aandacht bij voor bestuurlijke vernieuwing en de verhouding overheid-burger. In de kabinetten onder leiding van Kok (PvdA) wordt ingezet op een ander imago van de overheid, met meer interactie met de maatschappij en een betere relatie met de burger. De doelen zijn om de toegang van de burger tot de publieke dienstverlening te verbeteren, het werktempo van de overheid te verhogen en de organisatie van de besluitvorming aan te passen (Aerts et al., 1999; Bovens et al., 2001).<sup>10</sup>

De sporen bezuinigen, herbezinnen en vernieuwen worden ook in het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw gevolgd. In de kabinetten onder leiding van Balkenende (CDA) wordt ingezet op de beperking van de overheid en het benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid en dit werkt door in sociale regelingen.

De terugtrekkende rijksoverheid biedt zowel mogelijkheden als uitdagingen voor gemeenten. De rijksoverheid draagt taken over om daarmee het begrotingstekort terug te kunnen dringen. Ook worden gemeenten regelmatig geconfronteerd op lokale schaal met de maatschappelijke gevolgen van de terugtrekkende rijksoverheid. Echter net als door de rijksoverheid, wordt ook door gemeenten kritisch gekeken naar het functioneren van de eigen organisatie en het uit te voeren takenpakket. Zo worden ook op lokale schaal veel uitvoeringsorganisaties verzelfstandigd of geprivatiseerd en worden de ambtelijke organisaties kleiner. Vanwege het kijken naar de eigen organisatie in relatie tot het groeiende takenpakket op onder meer de sociale beleidsterreinen als gevolg van decentralisaties, vinden herindelingen en samenvoegingen van gemeenten plaats.

### 2.2.3 De participatiesamenleving

Velen denken dat het kabinet Rutte/Asscher de participatiesamenleving introduceert, maar dat is niet zo (Van der Lans, 2013). Kok (PvdA) stelt al in 1991 op het congres van zijn partij: "Wij zitten nu in een overgangsfase: van een verzorgingsstaat naar een werkzame, naar een participatiesamenleving". Het doel volgens Kok is het zoeken naar een nieuw evenwicht tussen de gevolgen van de verder toenemende individualisering en de solidariteit tussen burgers. Daarvoor vindt hij een principiële herziening van het stelsel noodzakelijk en kiest hij voor een derde weg tussen de gevolgen van de emancipatie met de individualisering enerzijds en de solidariteit en saamhorigheid anderzijds. Deze derde weg noemt hij het streven naar een participatiesamenleving.

---

<sup>9</sup> Op deze wijze van sturing naar het voorbeeld van Reagan en Thatcher wordt verder ingegaan bij het perspectief *New Public Management*, zie paragraaf 3.3.2.

<sup>10</sup> Op deze wijze van sturing met interactie tussen overheid en samenleving wordt verder ingegaan bij het perspectief *New Public Governance*, zie paragraaf 3.3.3.

Na Kok spreekt Balkenende in 2005 op de Bilderbergconferentie over een participatiemaatschappij. Balkenendes boodschap is ook dat zo veel mogelijk mensen moeten participeren, aan het werk. Hij trekt daarbij de parallel met de naoorlogse periode tot 1970 met een beperkt aantal werklozen en een sterke groei van de welvaart.

Na deze terugblik op eerder gebruik van het begrip participatiesamenleving komt nu het kabinet Rutte/Asscher aan het woord in de eerste troonrede in september 2013. Vanuit een algemene beschouwing over de recente economische crisis en de effecten daarvan stelt het kabinet:

*“Door maatschappelijke ontwikkelingen zoals vergrijzing en internationalisering voldoen onze arbeidsmarkt en ons stelsel van publieke voorzieningen niet meer volledig aan de eisen van deze tijd. De financiële en economische crisis heeft dit eens te meer duidelijk gemaakt. De regering zet niet alleen in op toekomstige betaalbaarheid van voorzieningen, maar ook op solidariteit tussen generaties en evenwicht tussen verschillende inkomensgroepen. De onderlinge betrokkenheid is in ons land van oudsher sterk. Om ervoor te zorgen dat dit zo blijft, moeten we onder ogen zien dat publieke regelingen en voorzieningen aangepast moeten worden. Het is onmiskenbaar dat mensen in onze huidige netwerk- en informatiesamenleving mondiger en zelfstandiger zijn dan vroeger. Gecombineerd met de noodzaak om het tekort van de overheid terug te dringen, leidt dit ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving. Wanneer mensen zelf vorm geven aan hun toekomst, voegen zij niet alleen waarde toe aan hun eigen leven, maar ook aan de samenleving als geheel. Zo blijven Nederlanders samen bouwen aan een sterk land van zelfbewuste mensen. Een land met een compacte en krachtige overheid, die ruimte geeft en kansen biedt waar het kan en beschermt als dat nodig is, zodat niemand tussen wal en schip raakt. Elke Nederlander moet de kans krijgen om de veranderingen die ons wachten, in zijn eigen leven in te passen.” (Hnd. VV 1 nr. 1, 2013: 2).*

Maatschappelijke ontwikkelingen vragen om aanpassingen, bezuinigen op publieke voorzieningen is noodzakelijk, mensen moeten meer zelf doen en zo verandert de verzorgingsstaat in een participatiesamenleving. Het begrip participatiesamenleving wordt geïntroduceerd als iets nieuws, de tijd van de verzorgingsstaat is voorbij en iedereen wordt verantwoordelijk voor zijn eigen leven en toekomst.<sup>11</sup> Het kabinet gaat verder:

*“Voor de lange termijn werkt de regering aan hervormingen die het groeivermogen van de Nederlandse economie versterken en onze publieke voorzieningen aanpassen aan de eisen van deze tijd. De omslag naar een participatiesamenleving is in het bijzonder zichtbaar in de sociale zekerheid en in de langdurige zorg. De klassieke verzorgingsstaat uit de tweede helft van de twintigste eeuw heeft juist op deze terreinen regelingen voortgebracht die in hun huidige vorm onhoudbaar zijn en ook niet meer aansluiten bij de verwachtingen van mensen. In deze tijd willen mensen hun eigen keuzes maken, hun eigen leven inrichten en voor elkaar kunnen zorgen. Het past in die ontwikkeling zorg en sociale voorzieningen dicht bij mensen en in samenhang te organiseren. Om dit te bereiken, decentraliseert de regering overheidstaken op drie gebieden.” (Hnd. VV 1 nr. 1, 2013: 2).*

We hervormen voor economische groei en moderniseren onze publieke voorzieningen, de participatiesamenleving wordt zichtbaar in sociale zekerheid en zorg, de verzorgingsstaat is onhoudbaar geworden en sluit niet aan bij wat mensen in deze tijd willen en daarom decentraliseren we drie taken. Hier wordt de verbinding gelegd tussen de verandering van verzorgingsstaat naar de drie decentralisaties in het sociaal domein.

---

<sup>11</sup> Deze participatiesamenleving verhoudt zich tot een overheid die het aanbod van sociale voorzieningen beperkt. Op deze wijze van sturing wordt verder ingegaan bij het perspectief *Societal Resilience*, zie paragraaf 3.3.4.

Hoewel het begrip participatiesamenleving niet nieuw is, verzoekt de Kamer na het gebruik hiervan in de troonrede om een inhoudelijke duiding. De minister-president komt met een brief hierover in april 2014 (Kst. TK 33 750 VII, nr. 53). Het kabinet duidt het begrip participatiesamenleving tegen de achtergrond van maatschappelijke trends. Het doel van het kabinet is dat “de kracht van mensen zo veel mogelijk bijdraagt aan de welvaart van onze samenleving” en daarom wil het “ruimte bieden voor deze kracht en voorkomen dat de overheid eigen initiatieven en mogelijkheden van mensen in de kiem smooft” (p.2). Volgens het kabinet biedt dit “kansen om de kwaliteit van voorzieningen op peil te houden en voorzieningen gericht in te zetten daar waar eigen kracht of netwerken tekortschieten” en kan ook “de sterke groei van noodzakelijke overheidsmiddelen van de afgelopen jaren worden gestopt” (p.2). Het kabinet wil het maatschappelijk probleemoplossend vermogen beter benutten, met betere oplossingen en lagere kosten. Wat betreft de uitvoering van deze benadering stelt het kabinet dat er geen handboek voor is en dat elke situatie weer anders is, met ook verschillende rollen voor de overheid. Bijzondere aandacht gaat daarbij uit naar mensen die niet zelf kunnen participeren omdat zij ziek zijn of geen netwerk hebben. “Het kabinet onderkent het belang dat deze mensen een beroep kunnen doen op de overheid en benadrukt dat de verzorgingsstaat blijft bestaan. Buiten twijfel staat dat goede voorzieningen voor een ieder beschikbaar zullen blijven.” (p.2-3). Naar aanleiding van de troonrede en communicatie over de participatiesamenleving wordt het kabinet in juli 2014 verzocht bij de uitvoering van de decentralisaties het begrip participatiesamenleving in nauwe samenwerking met decentrale overheden verder concreet in te vullen (Kst. TK 33 750 VII, nr. 60).

Afgezien van de ideevorming over de participatiesamenleving en het debat daarover in de Kamer gaan de leiders van het kabinet ook er op uit om hun boodschap uit te dragen. Oktober 2013 verzorgt premier Rutte de Dreeslezing (Rutte, 2013). Hij grijpt hierin terug op de waarborgstaat van Drees en geeft daar zijn duiding aan: wel een basisinkomen voor ouderen en zieken, eten op tafel en een dak boven je hoofd, maar geen staatsrollator voor iedere 65+’er en gesubsidieerde volksdanscursussen en mannenpraatgroepen. Rutte benoemt de bezuinigingen sinds de oliecrisis, maar stelt ook dat daaronder de vraag zit hoe onze samenleving functioneert en wat het collectief doet en wat mensen zelf en samen met anderen doen. Hij vindt het positief dat mensen meer eigen initiatief nemen en stelt dat de politiek eerder bij die ontwikkeling achterloopt, dan er de aanjager van is. De ontwikkeling naar een participatiesamenleving is geen doel van beleid, maar een ontwikkeling die gaande is en waar de staat op een manier mee moet omgaan die recht doet aan de problemen waar het land voor staat. Volgens hem vraagt de complexe netwerksamenleving een andere rol van de staat, maar dat die staat nog wel “een schild voor de zwakken is en blijft”. Tot slot bestrijdt Rutte dat de participatiesamenleving “een geheime bezuinigingsagenda van het kabinet” inhoudt.

Maart 2014 spreekt vicepremier en minister van SZW Asscher bij de presentatie van de biografie van Drees (Asscher, 2014). Asscher gaat in op Drees’ rol in de naoorlogse jaren bij de wederopbouw en de opbouw van de waarborgstaat die bestaanszekerheid garandeert in geval van ziekte, ouderdom of werkloosheid. Hij geeft aan dat Drees het niet de plicht van de overheid vond om burgers van de wieg tot het graf te verzorgen. De eerste verantwoordelijkheid ligt bij mensen zelf, het is de plicht van de overheid om zo nodig mensen op te vangen en hen een bestaansminimum te garanderen. Asscher is niet zo geïnteresseerd in een discussie of het over een verzorgingsstaat, een waarborgstaat of een participatiesamenleving zou moeten gaan, maar wil dat “de overheid er is om mensen op te vangen als het nodig is en te ondersteunen om weer zo gauw mogelijk op eigen kracht verder te gaan”. Asscher wil “een overheid die een solide en solidair vangnet biedt en voor fatsoenlijke sociale bescherming zorgt, niemand laat vallen en mensen een veilige basis biedt en iedereen de kans geeft zich verder te ontwikkelen”.

Hoewel verschillend in taalgebruik en reflectie op de periode die achter ons ligt, lijkt de boodschap van de liberale premier en de sociaaldemocratische vicepremier gelijk te zijn. De overheid is er voor wie dat nodig heeft, maar mensen hebben primair de verantwoordelijkheid om voor zichzelf te zorgen.

Het kabinet Rutte/Asscher heeft het begrip participatiesamenleving op de agenda geplaatst met de troonrede van 2013.<sup>12</sup> Dit begrip en de politieke invulling hiervan roept reacties op. Oud PvdA-leider Bos (2013) grijpt in zijn de Volkskrant column terug op Balkenendes participatiemaatschappij en stelt dat Rutte nog veel verder gaat met de boodschap dat “iedereen die voor zichzelf kan zorgen, dat ook moet doen en dat de overheid er vooral is voor diegenen die dat niet kunnen”. Hij mist een visie op een overheid die er ook voor de middenklasse is en verbindt omdat iedereen meebetaalt en meegeniet, in plaats van een overheid louter voor de allerzwaksten. Bos vindt die opvatting “Amerikaans, klassiek liberaal en zichzelf uiteindelijk marginaliserend”. Vrij Nederland-columnist Kraaijeveld (2013) gaat in op de participatie doelstelling van het kabinet. Hij bekritiseert de Participatiewet, volgens hem is het doel van de wet vooral bezuinigen door “1) mensen die geen werk vinden zo snel mogelijk in de bijstand doen tuimelen en 2) ze daar laten werken voor hun uitkering”. Kraaijeveld concludeert dat PvdA bewindspersonen Asscher en Klijnsma niet aan hun participatiesamenleving werken, maar aan “een land waarin we de afvallers op de arbeidsmarkt dumpen in het allerlaagste vangnet; een afvallersmaatschappij”. Duyvendak en Van der Veen (2014) stellen in de Groene Amsterdammer dat er sprake is van “een ware burger-hausse” waarin de overheid massaal taken overdraagt aan de samenleving. Zij vinden dat de participatiesamenleving er is voor prosecco drinkende en bakfiets rijdende hoger opgeleide actieve burgers met een sterk sociaal netwerk. Duyvendak en Van der Veen wijzen er op dat niet iedereen zo is en dat daarom geldt: “Do It Yourself is een leuk motto voor hen die dat kunnen – maar niet als je je aan je eigen haren uit het moeras moet trekken.” Reacties als deze roepen de vraag op wat een participatiesamenleving is. Soms wordt ook wel gesproken over burgermaatschappij (‘civil society’) of maatschappelijk middenveld (domein waarin geen beïnvloeding van overheid of markt plaatsvindt en mensen actief deelnemen op een basis van vrijwilligheid en belangeloosheid). Aan deze begrippen worden vaak politieke of maatschappelijke doelen verbonden, zoals het betrekken van burgers bij de publieke zaak, het versterken van gemeenschapszin en het vergroten van maatschappelijk zelfbestuur.

In de afgelopen jaren is veel onderzoek gedaan naar en gepubliceerd en gesproken over de participatiesamenleving in een brede context. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO)<sup>13</sup> en het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) brengen rapporten uit over minder overheid en meer eigen verantwoordelijkheid (RMO, 2006; SCP, 2012), de veranderende verhouding tussen overheid en samenleving (ROB, 2012), maatschappelijke veerkracht (RMO, 2013) en sociale innovatie (RMO, 2014). Hoogleraren Tonkens en Puffers geven hun reflectie op de participatiesamenleving vanuit het oogpunt van burgerschap en doe-democratie (Tonkens 2014a, 2014b) of vanuit ‘de verzorgingsstad’ als alternatief en de rollen voor rijksoverheid en gemeenten (Puffers, 2013, 2014). Publicisten Hilhorst en Van der Lans schrijven over samenredzaamheid (Hilhorst, 2009a, 2009b) via bijvoorbeeld een ‘Broodfonds’ (Hilhorst, 2011) en ‘sociaal doe-het-zelven’ (Hilhorst & Van der Lans, 2013). Bestuurskundige onderzoekers gaan in op de vraag in hoeverre een burgercoöperatie een oplossing is voor de terugtrekkende overheid (Bokhorst et al., 2015) en of een zorgcoöperatie in het verhaal van de participatiesamenleving past (Bokhorst, 2015).

Hoewel al deze onderzoeken en publicaties veelal net een andere invalshoek kennen of onderwerp belichten, is hierin wel één boodschap te herkennen. De burger is best in staat en bereid om iets voor zichzelf en voor zijn of haar sociale omgeving te doen. Veel mensen doen al vrijwilligerswerk, verrichten mantelzorg of nemen initiatief om maatschappelijke voorzieningen op te zetten. Vereist is wel dat de (rijks)overheid een duidelijke boodschap uitdraagt wat de participatiesamenleving inhoudt en waarin deze zich onderscheidt van de verzorgingsstaat. Deze boodschap dient meer te omvatten dan dat de participatiesamenleving een geschikt middel is om te bezuinigen op publieke voorzieningen. Ook dient er een goede rolverdeling tussen overheid en burger te komen. Enerzijds mag de overheid de actieve burger niet in de weg zitten bij maatschappelijk initiatief, maar anderzijds dient die overheid er wel te zijn voor de kwetsbare burger.

---

<sup>12</sup> Participatiesamenleving wordt in 2013 zelfs ‘Woord van het jaar’ bij de verkiezing van het Genootschap Onze Taal ([www.nos.nl/artikel/575838-participatiesamenleving-wint-titel.html](http://www.nos.nl/artikel/575838-participatiesamenleving-wint-titel.html)).

<sup>13</sup> De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) is met de Raad voor Volksgezondheid en Zorg (RVZ) in 2015 samengegaan in de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS).

In een participatiesamenleving gaat het om wat de burger kán en wíl bijdragen, om de publieke waarde die hij of zij toevoegt. Om vervolgens de vraag te kunnen stellen: “Welke rol is er voor de overheid?” (Van der Steen et al., 2013b: 27).

In deze paragraaf is de participatiesamenleving geplaatst binnen de bredere context van de ontwikkeling van de verzorgingsstaat in Nederland vanaf ongeveer halverwege de 19<sup>e</sup> eeuw. Bij de concretisering van het begrip participatiesamenleving gaat het om meer zelfredzaamheid, eigen verantwoordelijkheid en eigen initiatief vanuit de samenleving. De gedachte van de participatiesamenleving is dat de burger meer zelf moet gaan doen omdat het voor de overheid te kostbaar wordt om het bestaande niveau van publieke dienstverlening te blijven leveren met het oog op de toekomst.

### **2.3 De decentralisaties en de gedecentraliseerde eenheidsstaat**

#### *2.3.1 De gedecentraliseerde eenheidsstaat*

Gemeenten kunnen door te sturen in het sociaal domein op lokaal niveau invulling en uitvoering geven aan de decentralisaties. Deze paragraaf plaatst de decentralisaties in een breder perspectief, de ontwikkeling van de staatkundige verhoudingen tussen rijksoverheid en gemeenten binnen de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Dit is de inrichting van het Nederlandse staatsbestel waarin verschillende bestuursniveaus elk eigen verantwoordelijkheden hebben. Deze staatsinrichting is in de afgelopen vijf eeuwen tot stand gekomen en gaat terug tot de vorming van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden in de 16<sup>e</sup> eeuw (Van Bockel, 2009).

Het is relevant halverwege de 19<sup>e</sup> eeuw te starten als de gedecentraliseerde eenheidsstaat wordt gevormd. Het tegenwoordige bestuurlijke stelsel is grotendeels tot stand gekomen met de Grondwet van 1848, de constitutionele basis van de Nederlandse staatsinrichting (Aerts et al., 1999; Bosmans & Oud, 1997). Hierin zijn de taken en bevoegdheden van de nationale staatsorganen en de positie van de provincies en gemeenten opgenomen. Sindsdien is Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat, een staatsvorm waarbij provincies en gemeenten binnen de eenheidsstaat zelfstandige bevoegdheden hebben (Prakke et al., 2001). De tegenwoordige gemeenten verschillen sterk van de gemeenten halverwege de 19<sup>e</sup> eeuw. Zo zijn er veel minder, maar veel grotere gemeenten en dit is een beweging die zich nog steeds verder voortzet. Ook veranderen het gemeentelijk takenpakket en het voor de uitvoering daarvan beschikbare budget.

Voorts is de gemeentelijke organisatie sterk gegroeid en geprofessionaliseerd (Van der Steen & Van Twist, 2012). In Thorbeckes Gemeentewet (1851) wordt de invulling van het gemeentebestuur geregeld. Het bestuur van gemeenten bestaat sindsdien uit een gemeenteraad, een college van burgemeester en wethouders en een burgemeester (Dölle, Elzinga & Engels, 2004). Tegenwoordig wordt wel gesproken over het ‘Huis van Thorbecke’ om de organisatie van het binnenlands bestuur te duiden zoals dat is ontstaan halverwege de 19<sup>e</sup> eeuw (Raijmakers, 2014).

In de tweede helft van de 19<sup>e</sup> eeuw gaan gemeenten inspelen op lokale maatschappelijke vraagstukken. Vanwege de snelle bevolkingsgroei, sterke urbanisatie, industrialisatie en slechte gezondheidstoestand van de bevolking aan het einde van de 19<sup>e</sup> eeuw, is overheidsingrijpen gewenst. Zo nemen gemeenten initiatief in het kader van volkshuisvesting, volksgezondheid, sociale zaken en onderwijs. Ook krijgen gemeenten taken in de uitvoering van landelijke wet- en regelgeving. In de periode 1930-1980 raken gemeenten veel taken kwijt aan de rijksoverheid. Gaandeweg doet de rijksoverheid steeds meer de beleidsmatige inhoudelijke invulling van taken, de uitvoering van deze taken blijft vaak in gemeentelijke handen. In de laatste ruim 30 jaar is juist weer een kentering ingezet en krijgen gemeenten weer meer taken terug vanuit de rijksoverheid (Derksen & Schaap, 2004).

Ook de financiële verhoudingen tussen rijksoverheid en gemeenten maken een grote ontwikkeling door. Tot in de 19<sup>e</sup> eeuw zorgen de gemeenten binnen de grenzen van de nationale wet- en regelgeving voor hun eigen inkomsten. Gaandeweg worden deze middelen vervangen door lokale belastingen. Als gevolg van de groei van het takenpakket hebben gemeenten steeds meer geld nodig en worden verschillen tussen meer en minder welvarende gemeenten zichtbaar. Daarom pakt de rijksoverheid een rol op ten aanzien van de gemeentelijke financiën en wordt in 1929 het Gemeentefonds ingevoerd.



Het doel is de grote verschillen tussen gemeenten weg te nemen (Derksen & Schaap, 2004; Dölle et al., 2004). Het Gemeentefonds is de grootste gemeentelijke inkomstenbron, op basis van een uitgebreid kader aan verdeelmaatstaven krijgen gemeenten hieruit een bijdrage om vrij te besteden. Daarnaast krijgen gemeenten specifieke uitkeringen, waarbij vooraf al is aangegeven waaraan deze besteed moeten worden. Een derde bron van gemeentelijke inkomsten zijn de eigen belastingen, al is de bijdrage hiervan aan het totaal beperkt (Van der Burg, Groenewegen & Makkinga, 2001).

### 2.3.2 Centralisatie en decentralisatie van overheidstaken

In de verhouding tussen rijksoverheid en gemeenten is gedurende een lange periode een centralisatie van taken zichtbaar. De rijksoverheid trekt in de opbouw van de verzorgingsstaat in de periode na de Tweede Wereldoorlog steeds meer taken naar zich toe. Uitgangspunt is dat sociale voorzieningen op een gelijkwaardig niveau voor alle inwoners beschikbaar moeten zijn, ongeacht in welke gemeente zij wonen. In deze tijd blijven gemeenten wel betrokken, maar vooral als uitvoerder van allerhande regelingen van de rijksoverheid (loketfunctie), bijvoorbeeld in de sociale zekerheid (Derksen & Schaap, 2004).

Vanaf de jaren '80 van de vorige eeuw wordt een tegenbeweging ingezet. In 1980 publiceert het kabinet Van Agt/Wiegel (CDA & VVD) een Decentralisatienota waarin argumenten voor decentralisatie en centralisatie zijn uitgewerkt. In 1983 komt het kabinet Lubbers/Van Aardenne (CDA & VVD) met een Decentralisatieplan waarin een grootschalige overdracht van taken van de rijksoverheid naar provincies en gemeenten wordt aangekondigd om hun beleidsvrijheid te laten toenemen. Vervolgstap is het streven naar versterking van de lokale overheden met bestuursakkoorden tussen de rijksoverheid en de VNG. Gemeenten worden medeoverheid (in plaats van lagere overheid)<sup>14</sup>, ook worden afspraken gemaakt over bezuinigingen en onderlinge samenwerking. In 1990 wordt het streven tot decentralisatie in de Gemeentewet opgenomen.<sup>15</sup> In 1991 komt het kabinet Lubbers/Kok (CDA & PvdA) met een Decentralisatie-impuls, een bezuiniging die gemeenten kunnen terugverdienen als ze meewerken aan decentralisatievoorstellen. Onder de paarse kabinetten Kok (PvdA, VVD & D66) wordt verder gewerkt aan decentralisatieplannen, een decentralisatietoets bedacht en gediscussieerd over kerntaken.

Uit de analyses en plannen over decentralisatie vanaf de jaren '80 volgt een aantal punten. Sommige argumenten zijn aan twee kanten bruikbaar, het kan efficiënt zijn om taken lokaal dichtbij de burger (weinig bureaucratie) of juist nationaal grootschalig (schaalvoordeel) te organiseren. Veel is te herleiden naar twee thema's: democratische legitimiteit en financiële beheersbaarheid. Lokale bestuurders verwachten soms meer beleidsvrijheid na een decentralisatie, voor gemeenten blijkt weinig financiële speelruimte en burgers merken er niet zo veel van. De rijksoverheid wil door middel van een informatieplicht ook na decentralisatie van taken op de hoogte blijven. Kritische punten ten aanzien van de decentralisatie aanpak van de rijksoverheid zijn te weinig coördinatie en stimulans van het Ministerie van BZK, onvoldoende prikkels om tegenstand te overwinnen en te uniform decentralisatiebeleid. Kwesties als de wens om met decentralisatie te besparen, de verhouding tussen rijksoverheid en gemeenten en de positie van gemeenten als uitvoerder spelen een rol.

De decentralisaties van het kabinet Rutte/Asscher staan niet op zich, maar zijn een volgende stap in een decentralisatiebeweging, overeenkomstig het motto 'Decentraal wat kan, centraal wat moet' (Munneke, 2013). Deze beweging is al enkele decennia gaande, zoals blijkt uit twee voorbeelden op het gebied van werk en inkomen en zorg en welzijn. Aan de Participatiewet van 2015 gaat de Wet werk en bijstand van 2004 vooraf.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Tegenwoordig wordt gesproken over de gemeente als eerste overheid (VNG, 2007).

<sup>15</sup> Artikel 117 lid 1: "Onze Minister bevordert de decentralisatie ten behoeve van de gemeenten." Lid 2: "Voorstellen van maatregelen waarbij bepaalde aangelegenheden tot rijks- of provinciaal beleid worden gerekend, worden slechts gedaan indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen kan worden behartigd."

<sup>16</sup> De 'Wet van 9 oktober 2003, houdende vaststelling van een wet inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten' (Kst. TK 28 870 nrs. 1-3, 2002–2003, Stb. 2003-375).

Aan de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 gaat de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007 vooraf.<sup>17</sup> In beide wetten krijgen gemeenten zowel meer uitvoerende taken als meer financiële middelen. Echter uit deze eerdere decentralisaties blijkt dat de rijksoverheid toch nog niet helemaal kan loslaten. Onder meer in de vorm van een financiële prikkel is er sprake van een zekere recentralisatiereflex (Van den Berg, Bosselaar & Van der Veer, 2013). Om de decentralisaties te laten slagen, is een vereiste dat gemeenten de ruimte krijgen om eigen keuzes te maken en dat zo op landelijke schaal verschillen tussen gemeenten kunnen ontstaan. Hiervoor hebben de gemeenten middelen in de vorm van tijd en geld en ook vertrouwen nodig vanuit de rijksoverheid.

### 2.3.3 De drie decentralisaties in het sociaal domein

Eind oktober 2012 presenteren de partijleiders Rutte (VVD) en Samsom (PvdA) het regeerakkoord ‘Bruggen Slaan’. De coalitiepartijen aan het woord:

*“Gemeenten worden geheel verantwoordelijk voor de activiteiten op het gebied van ondersteuning, begeleiding en verzorging. De aanspraken worden beperkt, dienstverlening wordt versoberd en meer gericht op waar ze het hardste nodig is en gaat vallen onder de wet maatschappelijke ondersteuning (WMO). De aanspraken op huishoudelijke hulp worden vervangen door een maatwerkvoorziening voor degenen die het echt nodig hebben en het niet uit eigen middelen kunnen betalen.” (...) “De gemeenten wordt een zeer ruime beleidsvrijheid gegeven met betrekking tot de concrete invulling van deze gedecentraliseerde voorzieningen.” (...) “Eén gezin, één plan, één regisseur” is het uitgangspunt bij de decentralisaties in het sociale domein: bij de wet werken naar vermogen, de algemene wet bijzondere ziektekosten, de wet maatschappelijke ondersteuning en de jeugdhulpverlening. Dit vergt ook één budget en één verantwoordelijke van overheidszijde. Er komt een einde aan de praktijk waarbij vele hulpverleners langs elkaar heen werken bij de ondersteuning van één gezin. De decentralisatie moet ertoe bijdragen dat de eigen kracht, het sociale netwerk en de voorzieningen in een gemeente beter worden benut. Het accent zal steeds liggen op participatie in de samenleving.” (Kst. TK 33 410 nr. 15, 2012-2013: 23, 25).*

Voor de uitvoering van de bestaande taken ontvangen gemeenten een uitkering uit het Gemeentefonds van ongeveer € 18 miljard. Met de drie decentralisaties in het sociale domein komt er vanaf 2015 bijna € 10 miljard bij. Overigens komen deze middelen niet volledig rechtstreeks in het Gemeentefonds, maar voor een deel een aantal jaren via specifieke uitkeringen naar de gemeenten. Voor de uitvoering van de Participatiewet komt een apart budget omdat dit thema conjunctuurgevoelig is. Op de drie onderwerpen werk, zorg en jeugd hebben de coalitiepartijen specifieke doelstellingen in het regeerakkoord opgenomen. Wat betreft werk is opgenomen dat een Participatiewet wordt ingevoerd die bestaande wetgeving vervangt. De instroom in de sociale werkvoorziening stopt en gemeenten krijgen binnen wettelijke kaders ruimte om zelf beschut werk als voorziening te organiseren. Wat betreft zorg is opgenomen dat gemeenten verantwoordelijk worden voor de activiteiten op het gebied van ondersteuning, begeleiding en verzorging. De gedachte is dat gemeenten meer maatwerk kunnen bieden en inspelen op de lokale omstandigheden en de zorgbehoefte van cliënten. Wat betreft jeugd is opgenomen dat de jeugdzorg overgaat naar gemeenten. Het doel is betere benutting van de eigen kracht, het sociale netwerk en de voorzieningen in een gemeente met een accent op participatie in de samenleving (Kst. TK 33 410 nr. 15, 2012-2013).

In navolging van dit regeerakkoord komen de decentralisaties en de nieuwe gemeentelijke taken op het gebied van werk, zorg en jeugd een klein jaar later ook nadrukkelijk aan de orde in de eerste troonrede van het kabinet Rutte/Asscher (Hnd. VV 1 nr. 1, 2013).

---

<sup>17</sup> De ‘Wet van 29 juni 2006, houdende nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning’ (Kst. TK 30 131 nrs. 1-3, 2004-2005, Stb. 2006-351).

In februari 2013 komt minister Plasterk (PvdA) van BZK met de plannen voor de aanpak van de decentralisaties (Kst. TK 33 400 VII nr. 59, 2012–2013). Het kabinet heeft als uitgangspunt dat “de zelfredzaamheid van de burger maximaal dient te worden gefaciliteerd en gestimuleerd” en vindt “goede ondersteuning en -nog belangrijker- goede gezondheid en actieve deelname aan de maatschappij niet alleen een zaak van de overheid” (p.1). Mensen die het echt nodig hebben, behouden ondersteuning die aansluit bij hun behoefte en mogelijkheden. Het kabinet wil de dienstverlening dichter bij de burger organiseren op gemeentelijk niveau en onnodige bureaucratie voorkomen. De individuele ondersteuningsbehoefte van de burger staat centraal, daarvoor worden schotten tussen bestaande voorzieningen doorbroken. Het streven is zo effectief en efficiënt mogelijke hulp, dit vergt aanpassingen in het bestaande systeem met het oog op terugdringen van bureaucratie en stijgende zorgkosten. Het kabinet wil een heldere rolverdeling tussen gemeenten en rijksoverheid om de omslag in het sociaal domein te bewerkstelligen. De rijksoverheid blijft verantwoordelijk voor het systeem en daarom wil het kabinet resultaten in relatie tot uitgaven monitoren. De minister hanteert randvoorwaarden ten aanzien van budget, toezicht en informatievoorziening.

Vanwege het sluiten van een sociaal akkoord met de sociale partners in april 2013 veranderen enkele zaken ten aanzien van de decentralisaties. In mei 2013 stuurt de minister van BZK een actualisering van zijn decentralisatiebrief (Kst. TK 33 400 VII nr. 70, 2012–2013). In het kort komen de aanpassingen er op neer dat het kabinet gemeenten meer tijd (uitstel maatregelen) en meer geld geeft (beperking bezuinigingen). De kern van de decentralisaties is onveranderd, gemeenten krijgen een integrale hoofdrol binnen het brede sociale domein.

Mei 2013 reageert de Algemene Rekenkamer (2013) op de decentralisatiebrief. De Rekenkamer is het eens met de keuze om zowel de bestuurlijke als de financiële verantwoordelijkheid bij gemeenten te leggen, het vloeit logisch voort uit de gedachte achter de decentralisaties: “je gaat erover of niet” (p.2). Gemeenten krijgen beleidsvrijheid en dat betekent dat verschillen kunnen ontstaan, in geval van beperking hiervan met wetgeving zou sprake zijn van deconcentratie in plaats van decentralisatie. De Rekenkamer wijst op de lokale beleidsvrijheid voor gemeenten in de besteding en de verantwoording. Juli 2013 komt de minister van BZK op verzoek van de Kamer met een brief over zijn rol in het decentralisatieproces, in de woorden van de minister “mijn (systeem)verantwoordelijkheid en coördinerende verantwoordelijkheid” (Kst. TK 33 400 VII nr. 80, 2012–2013: p.1). De minister leeft de randvoorwaarden in de decentralisatiebrief na, heeft oog voor de integraliteit en samenhang en is samen met de staatssecretaris van Financiën verantwoordelijk voor het Gemeentefonds en het financiële arrangement voor het sociaal domein.

Het kabinet laat samen met de VNG door het CPB onderzoek doen naar de beleidsmatige en financiële risico's van de decentralisaties. Het CPB (2013) benoemt zowel voor- als nadelen ten aanzien van de schaalgrootte. Voor spreken de mogelijkheid om taken te integreren en prikkels tot doelmatige uitvoering, tegen spreken het risico van eventuele verschillen in kwaliteit en niveau van de sociale voorzieningen. Het kabinet erkent dit en wil aandacht besteden aan samenwerking tussen gemeenten bij de uitvoering van de nieuwe taken (Kst. TK 33 400 B C nr. 22, 2012–2013).

In oktober 2013 informeert de minister de Kamer over de ontwikkelingen (Kst. TK 33 750 VII nr. 12, 2013–2014). De decentralisaties worden “de grootste ontwikkeling in het binnenlands bestuur in de laatste decennia” genoemd, want “er worden niet alleen taken en middelen overgedragen, maar er wordt ook van gemeenten verwacht dat ze integraal gaan werken in het sociale domein” (p.1). De uitdagingen voor gemeenten worden benoemd, evenals wat het Ministerie van BZK doet om gemeenten te helpen met een ondersteuningsprogramma. Ook heeft de minister samen met de VNG drie ambassadeurs aangesteld voor gemeentelijke samenwerking.

In juli 2014 stelt het kabinet een Transitiecommissie Sociaal Domein in “om een vinger aan de pols te houden” (Kst. TK 33 750 VII nr. 65, 2013–2014: p.1). Opdracht van deze commissie is “te signaleren of gemeenten de noodzakelijke bestuurlijke, organisatorische en financiële maatregelen hebben getroffen en in staat zijn de decentralisaties in samenhang uit te voeren” (p.2).

In augustus 2014 leggen de ambassadeurs gemeentelijke samenwerking verantwoording af over hun werkzaamheden (Kst. TK 31 839 nr. 409, 2013-2014). Hun boodschap is tijd te nemen voor de invoering en niet direct in een ‘regelreflex’ te schieten als iets fout gaat, “de sleutel van het succes van deze hele operatie ligt in samenwerking” (p.2).

Bij de decentralisaties om drie hervormingen: 1. Werk: maatregelen ten aanzien van de onderkant van de arbeidsmarkt, 2. Zorg: de maatschappelijke ondersteuning en 3. Jeugd: de jeugdzorg.

### 1. Werk

In december 2012 komt staatssecretaris Klijnsma (PvdA) van SZW met een brief over de Participatiewet (Kst. TK 29 817 nr. 98, 2012–2013). Het kabinet heeft als uitgangspunt dat “alle mensen, jong en oud, in Nederland geboren of van ver komend, mensen met of zonder beperking, als volwaardige burgers mee kunnen doen aan onze samenleving” en wil “zo veel mogelijk mensen laten participeren” (p.1). Met de invoering van één wet wil het kabinet mensen die nu aan de kant staan meer kansen bieden op (regulier) werk of, als dat (nog) niet kan, op andere vormen van participatie. Het kabinet stelt dat het stelsel van sociale zekerheid te weinig activerend en op termijn onbetaalbaar is, omdat te veel mensen die kunnen werken een uitkering ontvangen of in een beschutte werkomgeving werken. De wet is bedoeld als regeling voor iedereen die in staat is om te werken. Vanwege het sociaal akkoord worden enkele aanpassingen doorgevoerd, zo treedt de nieuwe Participatiewet later in werking en verandert de wet op onderdelen (Kst. TK 33 400 VII nr. 70, 2012–2013, Kst. TK 33 566 nr. 55, 2012–2013). Het voorstel Participatiewet wordt in december 2013 bij de Tweede Kamer ingediend (Kst. TK 33 161 nr. 107, 2013–2014). Ook stuurt de staatssecretaris een brief over het doel van de wet, de relatie met de andere decentralisaties en de rol van sociale partners en gemeenten (Kst. TK 33 566 nr. 65, 2013–2014). In januari 2014 stuurt de staatssecretaris enkele brieven, één met een bijgewerkt wetsvoorstel, één over de relatie tussen de Participatiewet en de nieuwe Wmo en één over de planning van het wetgevingstraject (Kst. TK 33 161 nr. 109, 110 en 111, 2013–2014). In de tweede brief wordt aangegeven dat het kabinet met de hervormingen voor ogen heeft dat “besluiten over de mate en wijze van ondersteuning van mensen genomen worden op het bestuurlijke niveau dat het dichtst bij de burger staat: de gemeente” (p.1). Een integraal sociaal beleid dat aansluit bij de lokale omstandigheden wordt beoogd door de verantwoordelijkheden dicht bij de burger neer te leggen en door één organisatie te laten uitvoeren. De Wmo gaat over de ondersteuning van mensen, de Participatiewet over toeleiding naar de arbeidsmarkt van iedereen die kan werken. De doelstellingen van beide wetten liggen in elkaars verlengde, het kabinet beoogt een integrale beleidsinvulling op gemeentelijk niveau.

In februari 2014 wordt het wetsvoorstel in de Tweede Kamer aangenomen, in juli ook in de Eerste Kamer en vervolgens wordt de nieuwe wet in juli gepubliceerd in het Staatsblad (Stb. 2014-270).<sup>18</sup>

### 2. Zorg

In april 2013 komt staatssecretaris Van Rijn (PvdA) van VWS met een brief over hervorming van de langdurige zorg (Kst. TK 30 597 nr. 296, 2012–2013). Het kabinet stelt dat “een goed systeem van langdurige ondersteuning en zorg” is gerealiseerd en dat deze ondersteuning en zorg “van zeer grote waarde” is (p.1). Hervormingen voor de toekomst worden echter nodig geacht omdat mensen steeds ouder worden en zo lang mogelijk zelfstandig thuis willen kunnen wonen en vanwege de financiële houdbaarheid van de zorg. Van gemeenten, zorgaanbieders en zorgverzekeraars wordt meer samenwerking en een mens- en buurtgerichte werkwijze verwacht, van de samenleving meer betrokkenheid en zorg voor elkaar. Vanwege het sociaal akkoord worden enkele aanpassingen doorgevoerd, bezuinigingstaakstellingen op voorzieningen gaan omlaag en maatregelen worden vertraagd (Kst. TK 33 400 VII nr. 70, 2012–2013, Kst. TK 33 566 nr. 29, 2012–2013).<sup>19</sup> Op basis van het sociaal akkoord sluiten de bewindspersonen van VWS ook een zorgakkoord met werkgever- en werknemersorganisaties in de sector met afspraken over de groei van de zorgsector naar de toekomst. In ruil voor verzachting van enkele maatregelen en het behoud van banen vindt loonmatiging plaats.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Voluit de ‘Wet van 2 juli 2014 tot wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening, de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten en enige andere wetten gericht op bevordering deelname aan de arbeidsmarkt voor mensen met arbeidsvermogen en harmonisatie van deze regelingen (Invoeringswet Participatiewet)’.

<sup>19</sup> Een belangrijke aanpassing is bijstelling van de bezuiniging op thuiszorg van 75% naar 40%. Zie hierover ook de casushoofdstukken 7 tot en met 11.

<sup>20</sup> Bij het zorgakkoord doet aan werknemerszijde de grootste vakbond in de zorg, Abvakabo FNV, niet mee vanwege de ingrijpende maatregelen in de thuiszorg.

In de loop van 2013 stuurt de staatssecretaris meerdere brieven aan de Kamer over de voortgang (Kst. TK 30 597 nr. 368, 2012–2013, nr. 377, 2013–2014). Daarin informeert hij de Kamer over de ontwikkeling van nieuwe wet- en regelgeving en de financiële consequenties van de hervorming voor de zorg en beantwoordt hij diverse vragen. De conceptversie van het wetsvoorstel wordt ter consultatie voorgelegd aan ‘het veld’ met het oog op het bereiken van draagvlak in de samenleving. Het voorstel Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 wordt in januari 2014 bij de Tweede Kamer ingediend. Dit wetsvoorstel bevat onderdelen over de nieuwe naar gemeenten toe te decentraliseren taken en vervangt de reeds bestaande Wet maatschappelijke ondersteuning van 2007 (Kst. TK 33 841 nr. 1-3, 2013–2014).

In april 2014 wordt het wetsvoorstel in de Tweede Kamer aangenomen, in juli ook in de Eerste Kamer en vervolgens wordt de nieuwe wet gepubliceerd in het Staatsblad (Stb. 2014-280).<sup>21</sup>

### 3. Jeugd

In mei 2013 komen de staatssecretarissen Van Rijn van VWS en Teeven (VVD) van V&J met een brief over de voortgang van de transitie van de jeugdzorg (Kst. TK 31 839 nr. 290, 2012–2013). Aan de brief is een Transitieplan Jeugd toegevoegd, een afsprakenkader van de rijksoverheid, VNG en IPO dat samen met zorgverzekeraars en veldpartijen tot stand is gekomen. Uitgangspunt van het kabinet is een omslag te bereiken in de ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en gezinnen en integrale hulp te bieden aan gezinnen volgens het uitgangspunt ‘één gezin, één plan, één regisseur’. Het kabinet stelt dat gemeenten en hun samenwerkingspartners verantwoordelijk zijn om de transformatie te realiseren. Met de Jeugdwet krijgen gemeenten in aanvulling op hun bestaande taken jeugdgezondheidszorg en preventief jeugdbeleid ook de taken die nog onder de verantwoordelijkheid van andere bestuurslagen vallen. Het gaat hierbij om de jeugdzorg (van provinciaal of stadsgewestelijk niveau), geestelijke gezondheidszorg, begeleiding en gesloten jeugdzorg (GGZ, AWBZ, van landelijk niveau). Vanwege het sociaal akkoord wordt één aanpassing doorgevoerd, de bezuiniging op de overheveling van de jeugd-GGZ naar gemeenten wordt gewijzigd (Kst. TK 33 400 VII nr. 70, 2012–2013).

Periodiek wordt de Kamer geïnformeerd over de voortgang van de decentralisatie jeugdzorg aan de hand van de rapportages van de Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (Kst. TK 31 839 nrs. 271, 295, 2012–2013, EK 31 839 D, 2013-2014).

In oktober 2013 volgt een brief met een geactualiseerd Transitieplan Jeugd (Kst. TK 31 839 nr. 318, 2013–2014). Hierin is onder meer aandacht voor regionale transitiearrangementen en extra ondersteuning aan gemeenten en aanbieders met het oog op de transitie per 2015, beoogd wordt een zachte landing.

Het voorstel Jeugdwet wordt in juni 2013 bij de Tweede Kamer ingediend (Kst. TK 33 684 nrs. 1-3, 2012–2013). In oktober 2013 wordt het wetsvoorstel in de Tweede Kamer aangenomen, in februari 2014 ook in de Eerste Kamer en vervolgens wordt de nieuwe wet in maart gepubliceerd in het Staatsblad (Stb. 2014-105).<sup>22</sup>

In 2014 worden de drie wetten die van belang zijn voor de drie decentralisaties in het sociaal domein, de Participatiewet, de Wmo 2015 en de Jeugdwet aangenomen met het oog op inwerkingtreding per 2015. Toch bestaan in 2014 verscheidene onduidelijkheden en onzekerheden ten aanzien van de decentralisaties en de relatie tussen gemeenten en rijksoverheid waar kritisch naar gekeken wordt.<sup>23 24</sup>

---

<sup>21</sup> Voluit de ‘Wet van 9 juli 2014, houdende regels inzake de gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang (Wet maatschappelijke ondersteuning 2015)’

<sup>22</sup> Voluit de ‘Wet van 1 maart 2014 inzake regels over de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen (Jeugdwet)’

<sup>23</sup> Binnenlands Bestuur en VNG Magazine publiceren vrijwel elk nummer over de decentralisaties, Beleid & Maatschappij en Bestuurskunde maken themanummers.

<sup>24</sup> De Algemene Rekenkamer (2018a, 2018b) biedt een goed inzicht in de spelregels bij de gedecentraliseerde taken, de verdeling van zeggenschap tussen de overheden en de informatievoorziening aan de Tweede Kamer.

Zo zijn er beschouwingen over de in de praktijk beoogde gemeentelijke aanpak (Kruiter en De Lange, 2014), het begrip decentralisatie en of er ruimte is voor lokale voorkeuren (In 't Veld, 2014), de door de gemeenten te kiezen wendbare strategie (Van der Steen & Van Twist, 2014) en de paradox dat de decentraliserende overheid zich toch nog mengt in het sociaal domein (Frissen, 2014). Ook wordt teruggekeken naar eerdere decentralisaties en komen de samenhang tussen de beleidsmatige verantwoordelijkheid en het financieel belang (Bannink et al., 2014), de terugtocht van de overheid (Schillemans & Frissen, 2014), het gemis aan creativiteit van die terugtrekkende overheid (Ossewaarde, 2014) en de bezuinigende en decentraliserende hervormingsstaat (Schillemans, 2014) aan de orde. Bij de drie decentralisaties in het sociaal domein gaat het over centralisatie en decentralisatie en over de positie van gemeenten in relatie tot de rijksoverheid. Peters (2014) stelt twee benaderingen tegenover elkaar, de gemeente wordt steeds belangrijker en de gemeente wordt steeds meer uitvoerder van wat de rijksoverheid bepaalt.<sup>25</sup> Ze stelt de vraag wat de decentralisaties de komende jaren gaan betekenen voor de autonomie van gemeenten en concludeert terecht dat voorlopig de lokale staat nog geen concurrent zal zijn voor de nationale staat.

In deze paragraaf zijn de decentralisaties geplaatst binnen de bredere context van de ontwikkeling van de gedecentraliseerde eenheidsstaat in Nederland vanaf ongeveer halverwege de 19<sup>e</sup> eeuw. Bij de drie decentralisaties in het sociaal domein gaat het om een overdracht van taken vanuit de rijksoverheid naar gemeenten op het gebied van werk, zorg en jeugd. Met de decentralisaties past de rijksoverheid ook een omvangrijke bezuiniging toe op de financiële middelen voor de door de gemeenten te verrichten taken en wordt ook sterk aangestuurd op een doelmatige en doeltreffende uitvoering en het monitoren daarvan.

## 2.4 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de participatiesamenleving en de decentralisaties nader uitgewerkt door beide in een breder verband nader te bespreken. De participatiesamenleving is gepositioneerd in de context van de ontwikkelingen binnen de verzorgingsstaat en de decentralisaties zijn geplaatst in de context van de ontwikkelingen binnen de gedecentraliseerde eenheidsstaat.

In de historische en politieke ontwikkeling van de verzorgingsstaat en de gedecentraliseerde eenheidsstaat vanaf halverwege de 19<sup>e</sup> eeuw tot het heden zijn veel parallellen te trekken. In de 19<sup>e</sup> eeuw ontstaan de allereerste sociale voorzieningen in de steden. Het initiatief voor het oppakken van publieke taken ligt dan ook nog bij gemeenten. In de 20<sup>e</sup> eeuw treedt een verandering op. De rijksoverheid gaat gaandeweg steeds meer sociale voorzieningen creëren, hier komt uiteindelijk de verzorgingsstaat uit voort. Tegelijkertijd vindt centralisering van publieke taken plaats, de rijksoverheid neemt allerlei verantwoordelijkheden over en gemeenten krijgen daarin vooral een uitvoerende rol. Vanaf medio jaren '80 wordt juist weer een tegenbeweging ingezet. Binnen de verzorgingsstaat worden hervormingen doorgevoerd, de zorg voor het maatschappelijk welzijn wordt weer wat verschoven van overheid naar samenleving. Binnen de gecentraliseerde eenheidsstaat wordt initiatief genomen tot decentralisatie, de rijksoverheid gaat taken overdragen aan gemeenten.

De participatiesamenleving is te beschouwen als een volgende stap in de verschuiving van verantwoordelijkheid van de overheid naar de samenleving. Bij de participatiesamenleving gaat het om meer eigen kracht en initiatief van burgers en minder overheidsvoorzieningen. De decentralisaties zijn te zien als een volgende stap in de verschuiving van verantwoordelijkheid van rijksoverheid naar gemeenten. Bij de decentralisaties gaat het om een overdracht van taken vanuit de rijksoverheid naar gemeenten en een bezuiniging op de middelen voor de uitvoering daarvan.

De overheid, meer specifiek de rijksoverheid, doet een stap terug ten gunste van de samenleving en de gemeenten. Dit maakt het relevant hoe die gemeenten na de drie decentralisaties in het sociaal domein sturen op hun taken en zich verhouden tot de lokale participatiesamenleving.

---

<sup>25</sup> Peters plaatst hier een interview met De Vries (Bies, 2014) tegenover een opinieartikel van Elzinga (2014).

## Hoofdstuk 3

# Perspectieven op sturing

### 3.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 is geschetst hoe in dit onderzoek vanuit sturing wordt gekeken naar de gemeentelijke invulling en uitvoering van de drie decentralisaties in het sociaal domein en de lokale participatiesamenleving. Ook is als introductie op de theoretische basis voor dit proefschrift reeds ingegaan op het begrip overheidssturing. Zo is aan de hand van overheidssturing uiteengezet dat de verhoudingen tussen overheid en samenleving en tussen rijksoverheid en gemeenten kunnen veranderen en ook dat overheidssturing op het niveau van de gemeente verschillende mogelijkheden biedt om keuzes te maken.

In de bestuurskundige literatuur is een ontwikkeling zichtbaar in het denken over overheidssturing. Deze ontwikkeling begint ongeveer aan het einde van de 19<sup>e</sup> eeuw met het denken over de overheidsbureaucratie (Wilson, 1887; Weber, 1978). Hierin gaat het om de verhouding tussen de politieke leiding en de ambtelijke uitvoering binnen de overheid en het functioneren van beiden. In de ongeveer 100 jaar daarna worden deze ideeën met het groeien van de overheidsbureaucratie steeds verder uitgewerkt, maar ook wordt de traagheid en starheid ter discussie gesteld. In de jaren '80 en '90 van de 20<sup>e</sup> eeuw komt er kritiek op de bestaande overheidsbureaucratie en ontstaan er ideeën dat de overheid bedrijfsmatiger moet gaan werken (Hood, 1991; Osborne & Gaebler, 1992). De overheid dient naar het voorbeeld van het bedrijfsleven efficiënter te gaan werken en presteren en ook focussen op kerntaken. Echter ook over deze benadering ontstaat discussie, onder andere over de intern gerichte focus op het behalen van resultaten.

Omstreeks de wisseling naar de 21<sup>e</sup> eeuw verlegt de overheid haar blik van binnen naar buiten vanuit het inzicht dat ze complexe problemen niet alleen kan oplossen (Osborne, 2006; Dunleavy et al., 2006). Door samen te werken met externe partners kan de overheid meer inspelen op de maatschappelijke vragen van burgers en hen betere dienstverlening bieden. Het gaat om de co-creatie van publieke waarde over een langere termijn (Benington & Moore, 2011).

Het recentst is de ontwikkeling waarin de overheid vooral naar de samenleving kijkt als het aankomt op het bieden van dienstverlening en het creëren van publieke waarde. In de participatiesamenleving of burgermaatschappij is het de bedoeling dat burgers zo veel mogelijk actief en zelfredzaam zijn, hun eigen verantwoordelijkheid nemen en op eigen kracht kunnen functioneren. In deze context wordt wel gesproken over maatschappelijke veerkracht.

In dit hoofdstuk vindt een verdere uitwerking plaats van de bestuurskundige ontwikkeling van overheidssturing. In deze ontwikkeling zijn verschillende fasen, perspectieven, theorieën of stromingen te herkennen op basis van de daaraan gekoppelde centrale denkbeelden. Het onderscheid tussen deze perspectieven op sturing is niet absoluut, ook binnen de perspectieven zijn verschillende varianten mogelijk. Ook kunnen deze perspectieven niet volledig met elkaar worden vergeleken omdat deze allemaal onderdeel uitmaken van een bepaalde ontwikkeling in een bepaalde tijdperiode. Toch wordt ten behoeve van de overzichtelijkheid en begrijpelijkheid van dit hoofdstuk wel gekozen voor een indeling om zo de belangrijkste kenmerken, overeenkomsten en verschillen daarvan te kunnen benoemen. Daarmee kan een theoretisch houvast worden verkregen ten behoeve van de uitvoering van het onderzoek van de gemeentelijke praktijk.

Dit hoofdstuk introduceert eerst vier perspectieven om de ontwikkeling in overheidssturing te bekijken (paragraaf 3.2). Voorts vindt een nadere theoretische uitwerking van deze vier perspectieven plaats (paragraaf 3.3). Vervolgens worden de vier perspectieven in onderlinge samenhang behandeld en vindt ook een vertaling plaats naar de gemeentelijke context (paragraaf 3.4). Het hoofdstuk sluit af met een conclusie (paragraaf 3.5).

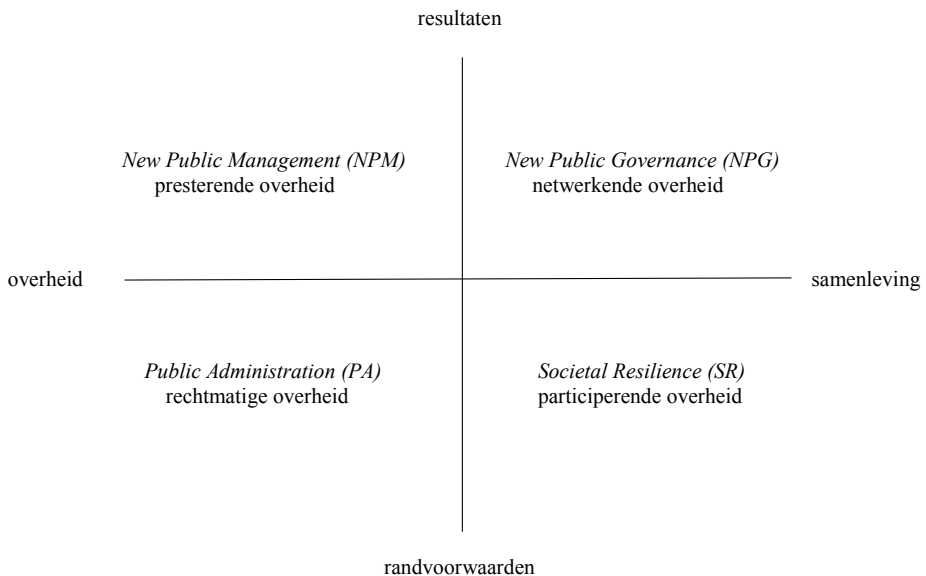
### 3.2 Overheidssturing in vier perspectieven

In de ontwikkeling in het denken over overheidssturing vanaf eind 19<sup>e</sup> eeuw tot heden doen zich verschillende fasen voor. In de eerste fase bedenkt de overheid het beleid en voert zij alles zelf uit: de overheid als bureaucratie. In de tweede fase bedenkt de overheid het beleid nog wel zelf, maar zet zij uit efficiëntieoverwegingen voor de uitvoering in op private partijen: de overheid als bedrijf. In de derde fase werkt de overheid samen met externe actoren om publieke waarde te creëren: de overheid in interactie. In de vierde fase nemen zelfredzame burgers initiatief en vragen zij zo nodig de overheid om mee te doen: de overheid en de samenleving.

In deze vier fasen in de ontwikkeling van overheidssturing worden ook perspectieven herkend. In de eerste fase het perspectief *Public Administration (PA)*. In de tweede fase het perspectief *New Public Management (NPM)*. In de derde fase het perspectief *New Public Governance (NPG)*. In de vierde fase het perspectief *Societal Resilience (SR)*. In deze gefaseerde ontwikkeling gaat de overheid steeds een andere en kleinere rol vervullen ten opzichte van de samenleving.

Door de NSOB (Van der Steen et al., 2013b, 2014a, 2014b, 2015, 2016 & 2018; Schram et al., 2016; Schulz et al., 2016, 2017) worden deze vier perspectieven als kwadranten in een model weergegeven (zie Figuur 3.1). De figuur kent twee assen, één horizontaal van overheid naar samenleving en één verticaal van randvoorwaarden naar resultaten. Elk van de perspectieven kent een actor (overheid of samenleving) en een focus (randvoorwaarden of resultaten). Aan de linkerkant van de figuur ligt het initiatief tot handelen bij de overheid, die beleid maakt en uitvoering organiseert. Burgers worden hier door beïnvloed, maar zijn niet zelf betrokken. Meebepalen is niet aan de orde bij concrete situaties, alleen via het politiek bestuur. Dit is de beweging van binnen naar buiten. Aan de rechterkant van de figuur ligt het initiatief vooral bij de samenleving. Burgers worden zelf actief, coproductie in interactie met de overheid. Ze hebben rechtstreekse zeggenschap. Dit is de beweging van buiten naar binnen. Aan de onderkant van de figuur is de focus gericht op het formuleren van ambities, doelen en inzet van beleid. Hierbij gaat het om politiek inhoudelijke vragen over (her)verdeling, aandacht voor bepaalde groepen en inhoud van beleid. Vragen over wie wat krijgt en waarom. Dit is de beweging van randvoorwaarden naar resultaten. Aan de bovenkant van de figuur is de focus gericht op uitvoering, realisatie van doelen en levering van de afgesproken prestaties. Hierbij gaat het om bedrijfsmatige vragen over productie, de doelmatigheid daarvan en het meten van prestaties. Vragen over op welke wijze geleverd wordt en of dat efficiënt is. Dit is de beweging van randvoorwaarden naar resultaten.

Figuur 3.1: Vier perspectieven op sturing





Het model biedt een mooie eerste indruk van de vier verschillende perspectieven op overheidssturing en hun karakteristieken. Echter uiteraard is een model een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid waar nog veel inhoudelijk theoretische nuances achter schuilgaan. Daarom worden de vier perspectieven als verschillende fasen in de ontwikkeling van overheidssturing in de volgende paragraaf nader uitgewerkt.

### 3.3 De vier perspectieven nader bekeken

#### 3.3.1 De overheid als bureaucratie

In de decennia rond de overgang van de 19<sup>e</sup> naar de 20<sup>e</sup> eeuw gaat de overheid gaandeweg meer taken oppakken en zo groeit de overheid ook als organisatie. In deze periode ontstaat meer belangstelling voor hoe de overheid functioneert en stuurt. De basis voor het denken over overheidssturing wordt gelegd door Wilson en Weber.

Aan het einde van de 19<sup>e</sup> eeuw maakt Wilson (1887) met zijn artikel 'The Study of Administration' onderscheid tussen het politiek bestuur en de ambtelijke bureaucratie. De politiek bepaalt en de ambtenarij voert uit. Leiderschap is alleen bestemd voor de politiek en expliciet uitgesloten voor de ambtenarij. Hij ziet de ambtenarij als een apart, niet politiek instrument dat verantwoording verschuldigd is aan de leiding (Hughes, 2012; Nelissen, De Goede en Van Twist, 2004; Noordegraaf, 2004, 2015). Aan het begin van de 20<sup>e</sup> eeuw publiceert Weber zijn belangrijkste boek over economie en samenleving ('Wirtschaft und Gesellschaft'), hierin is ook een hoofdstuk opgenomen over de overheidsbureaucratie. In Webers benadering is de overheid dienend aan de burger. De overheid geeft invulling aan sturing op basis van duidelijk bepaalde taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Weber gaat hierbij uit van een rechtsstaat waarin een correcte toepassing van regels centraal staat. Volgens hem is binnen die rechtsstaat de bureaucratie onmisbaar om invulling te geven aan de vele complexe taken van de groter groeiende overheid. Zijn ideaaltipe van de bureaucratie is een zakelijke en eerlijke manier van openbaar bestuur, waarin zonder aanzien des persoons wordt gehandeld en nepotisme en willekeur zijn uitgesloten (Weber, 1978; Hughes, 2012; Meier & Hill, 2005; Nelissen et al., 2004; Pollit & Bouckaert, 2011).

Begin 20<sup>e</sup> eeuw komt het 'Scientific Management' op, een wetenschappelijke wijze om naar het functioneren van organisaties te kijken. Taylor werkt in zijn boek 'The Principles of Scientific Management' een rationele theorie uit die is gebaseerd op principes uit de industrie om het werk van de bureaucratie in te richten. Hij wil het ambtelijke uitvoerende werk standaardiseren door dé beste manier te vinden om het werk te doen en vervolgens ook te controleren of daarmee de standaard in het productieproces wordt gehaald (Hughes, 2012; Lynn, 2005; Nelissen et al., 2004; Noordegraaf, 2004, 2015). Fayol kijkt breder naar organisaties, want niet alleen naar de uitvoering, maar ook naar de aansturing door de leiding en formuleert beginselen over onder andere verantwoordelijkheid en hiërarchie (Nelissen et al., 2004).

Vanuit het perspectief op de overheid en op de politieke leiding en de uitvoerende ambtenarij van Wilson, Weber, Taylor en Fayol ontstaat in de loop van de 20<sup>e</sup> eeuw een overheidssysteem met een hoog bureaucratisch gehalte. De overheid als bureaucratie wordt aangeduid als *Public Administration* (PA, later als contrast ten opzichte van andere benaderingen ook aangeduid met Classic of Old Public Administration, CPA of OPA, of Traditional Model, TM, Bouckaert et al., 2011). Belangrijk voor een bureaucratie zijn het volgen van regels, een hiërarchische organisatie, gebruik van papieren dossiers<sup>26</sup>, inzet van geschoold personeel, het werk als professie en de toepassing van werkinstructies. In het perspectief *Public Administration* of de rechtmatige overheid gaat het om een grote(re) overheid die belang hecht aan wet- en regelgeving en beleid en de correcte toepassing daarvan. Deze overheid maakt niet alleen beleid, maar voert zelf ook veel zelf uit. Het perspectief *Public Administration* is op de top van zijn populariteit zo halverwege de 20<sup>e</sup> eeuw als na de Tweede Wereldoorlog wordt gewerkt aan de ontwikkeling van de verzorgings- of welvaartsstaat ('welfare state', Schuyt, 2013), zo ook in Nederland. De gedachte is dat voor een eerlijke verstrekking van sociale voorzieningen over de bevolking veel beleid, wet- en regelgeving en een groot uitvoerend apparaat benodigd zijn.

---

<sup>26</sup> In hun artikel over de 21<sup>e</sup>-eeuwse bureaucratie merken Meier & Hill (2005) op dat door technologische ontwikkeling in een tegenwoordige bureaucratie papieren dossiers zijn vervangen door digitale bestanden.

Kenmerkend voor het perspectief *Public Administration* zijn een onderscheid tussen de politieke bestuurlijke leiding en de ambtelijke bureaucratische uitvoering. De leiding heeft een democratisch mandaat om de richting te bepalen. Politici nemen besluiten ten aanzien van het algemeen, publiek belang en ambtenaren voeren deze besluiten uit. Besluiten worden genomen via een objectief en rationeel kader, waarbij waarden als het algemeen belang, gelijkheid en rechtsgelijkheid van belang zijn. De besluiten van de politici worden uitgewerkt in beleid, regels en procedures om door de bureaucratie uitgevoerd te kunnen worden. De bureaucratie bestaat uit ambtenaren die werken in een organisatie met een hiërarchische ordening, systematische werkprocessen en vaststaande regels. Deze ambtenaren zijn loyaal aan de politici, zij doen wat hen wordt opgedragen conform de gestelde regels om persoonlijke voorkeuren of subjectiviteit uit te sluiten. Het ambtelijke werk is administratief van aard, het nauwgezet volgen van de instructies zonder daar zelf verantwoordelijkheid voor te dragen. Het betreft een activiteit waarvoor de ambtenaren geschoold dienen te worden. Zij krijgen een aanstelling voor onbepaalde tijd om voor elke politieke bestuurlijke leider te kunnen werken.

In de tweede helft van de 20<sup>e</sup> eeuw ontstaat discussie over het perspectief *Public Administration*. Deze wijze van sturing komt onder druk te staan door wijzigende omstandigheden en het disfunctioneren van het systeem. In de periode na de Tweede Wereldoorlog vinden veranderingen plaats, zoals uitbouw van de verzorgingsstaat. Gaandeweg wordt *Public Administration* niet meer geschikt geacht. Zo ontstaat het inzicht dat een nieuwe wijze van sturing noodzakelijk is, met meer aandacht voor ontwikkeling van inhoudelijk beleid en feitelijk beheer van dienstverlening. Het bestaande ambtelijke bureaucratische systeem blijkt te rigide te zijn en tot verstarring te leiden.

Halverwege de 20<sup>e</sup> eeuw introduceert Waldo het perspectief *New Public Administration* met 'The administrative state: a study of the political theory of American public administration' (2006, heruitgave) en inbreng op de Minnowbrook Conference in 1968 (Lynn, 2005; Nelissen et al., 2004). Volgens hem bestaat er spanning tussen democratie en bureaucratie, maar niet tussen politiek en ambtenarij omdat ambtenaren meer doen dan alleen het volgen van de regels. Hij vindt dat de dienstverlening aan de burger leidend is, maar dat de overheid niet gestuurd kan worden als een bedrijf vanwege de democratische basis. Waldo stelt algemeen belang, diensten voor de burger en openbare orde centraal. Verbeteringen zijn mogelijk via decentralisatie, delegatie, debureaucratie en democratie. In de jaren '90 leveren Stewart en Walsh (1992) en Dunleavy en Hood (1994) kritiek op de bureaucratische starheid en traagheid die binnen het klassieke Weberiaanse perspectief van de overheid bestaat. Zij gaan in op veranderingen die plaatsvinden binnen de overheid die volgens hen wijzen op de overgang naar een nieuw sturingsperspectief met aandacht voor contractsturing, resultaatmeting en een klantgerichte benadering van de burger.

Eind 20<sup>e</sup> eeuw onderscheiden Pollit en Bouckaert (2011) de *Neo Weberian State*, een modernisering van de klassieke Weberiaanse bureaucratie die aanwezig is in diverse West-Europese landen. In de *Neo Weberian State* wordt vastgehouden aan de rechtsstaat en de bureaucratie, maar is ook aandacht voor het behalen van resultaten en betrokkenheid naar de burger. Het gaat om een modern, efficiënt en burgervriendelijk overheidsapparaat. De overheid blijft leidend in het bieden van oplossingen voor maatschappelijke problemen, democratische procedures en administratief recht blijven belangrijk en de publieke sector behoudt een bijzondere status, cultuur en condities. Nieuw is de externe oriëntatie op behoeften van burgers, gebruik van inspraak van burgers en aandacht voor professionaliteit en efficiëntie en effectiviteit van de bureaucratie. De verhouding tussen politieke leiding en ambtelijke uitvoering blijft bestaan. Al krijgen ambtenaren als vertegenwoordigers van de overheid wel meer verantwoordelijkheden en strategische en adviserende rollen (Van Twist, 2010).

Weber ziet de bureaucratie als iets noodzakelijks om het algemeen belang optimaal te kunnen dienen, voor hem heeft het begrip een positieve of in ieder geval neutrale connotatie. Daarentegen wordt het begrip bureaucratie tegenwoordig eerder negatief benaderd, onder meer als een synoniem voor inefficiëntie. Ook indien men te veel regels of procedures ervaart, onpersoonlijk behandeld wordt of het gevoel heeft van het kastje naar de muur te worden gestuurd, wordt al snel geklaagd over de bureaucratie. Men doelt dan op bureaucratisme, de ontaarding van de bureaucratie waarin de bureaucratisering van een organisatie zeer ver wordt doorgevoerd in taakverdeling en hiërarchie.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Bekend is de paarse krokodil als symbool voor bureaucratisme. Voor de bestrijding hiervan is de Kafkabrigade opgericht ([www.kafkabrigade.nl](http://www.kafkabrigade.nl)).

In de ontwikkelingen die zich gaandeweg voordoen in de publieke sector, de overheid en de verzorgingsstaat is het sturingsperspectief *Public Administration* zichtbaar. Deze benadering van een rechtmatige overheid is duidelijk te herkennen in veel ontwikkelde landen in de westerse wereld en zo ook in Nederland. De sterke groei van een grote professionele ambtelijke overheidsbureaucratie heeft zich hier gaandeweg gemanifesteerd bij de ontwikkeling van de nachtwakersstaat aan het einde van de 19<sup>e</sup> eeuw naar de verzorgingsstaat in de loop van de 20<sup>e</sup> eeuw. De Nederlandse overheid is in deze periode van ruim 100 jaar sterk veranderd en bekritiseerd. Toch zijn ook voor de hedendaagse overheid een professionele ambtelijke organisatie die het politieke bestuur ondersteunt, objectieve en rationele besluitvorming en correcte uitvoering van wet- en regelgeving nog altijd belangrijke uitgangspunten.

### 3.3.2 De overheid als bedrijf

In de decennia na de Tweede Wereldoorlog zijn de overheid en de verzorgingsstaat succesvol verder uitgebouwd. Echter wanneer het in de jaren '80 van de 20<sup>e</sup> eeuw economisch minder gaat, wordt de werking van dit systeem ter discussie gesteld. De bureaucratische overheid wordt als te groot, te traag en te duur gezien. Critici vergelijken de publieke met de private sector en zo ontstaan ideeën dat de overheid meer als een bedrijf moet gaan functioneren. In de jaren '80 en '90 komt met het werk van Hood en Osborne en Gaebler een nieuwe benadering van sturing op.

Hood beschrijft in zijn artikel 'A public management for all seasons?' (1991) zeven ontwikkelingen binnen de overheid en noemt dit *New Public Management (NPM)*: 1. Actief professioneel management ('hands on'); 2. Duidelijke prestatiestandaarden en maatstaven; 3. Meer nadruk op prestatiecontrole; 4. Verschuiving naar uitsplitsing van eenheden in de publieke sector; 5. Verschuiving naar meer concurrentie in de publieke sector; 6. Inzet op het meer toepassen van managementstijlen uit de private sector en 7. Inzet op meer discipline en spaarzaamheid in het gebruik van middelen (Hood, 1991: 4-5). Osborne en Gaebler stellen in hun boek 'Reinventing Government' (1992) voor om de overheid opnieuw uit te vinden en te laten werken als aanbager. Ze onderscheiden sturen ("steering") en roeien ("rowing") (Osborne & Gaebler, 1992: 34-37). De overheid moet wél sturen, richting bepalen, maar niet roeien, werk uitvoeren. Volgens hen kan de uitvoering veel beter door gespecialiseerde organisaties worden gedaan, die door middel van competitie en concurrentie uitgedaagd worden er het beste van te maken. Ze vinden dat de overheid zich moet laten leiden door een missie in plaats van door regels en bekostigen op basis van resultaat in plaats van op inzet. Ze willen dat de overheid zich richt op behoeften van de burger, niet op behoeften van de bureaucratie. Decentralisatie van taken van nationaal naar decentraal heeft verschillende voordelen: flexibiliteit, effectiviteit, innovativiteit, productiviteit en betrokkenheid. Osborne en Gaebler zetten zich af tegen de grote bureaucratische overheid die volgens hen niet meer voldoet en pleiten voor een ondernemende overheid.

In navolging van Hood wordt dit tweede perspectief op sturing aangeduid met *New Public Management (NPM)*. Het gaat niet zozeer om regels, maar om doelmatig gebruik van middelen om resultaten neer te zetten. Deze overheid bepaalt nog wel wat er gebeurt, maar laat de uitvoering over aan de markt. In het perspectief *New Public Management* of de presterende overheid gaat het om marktdenken, 'market-based public administration', 'businesslike management' en 'entrepreneurial government'. 'Post-bureaucratic paradigm' en 'managerialism' markeren dat het anders is dan de Weberiaanse bureaucratie (Bouckaert et al., 2011; Hood, 1991; Hughes, 2012; Lane, 2000; Noordegraaf, 2004, 2011 & 2015; Pollit & Bouckaert, 2011). *New Public Management* kent zijn hoogtepunt in de jaren '80 en '90 als het financieel-economisch minder gaat, kritisch naar de overheidsuitgaven wordt gekeken en de overheid beter moet gaan presteren. Dit perspectief komt op in Angelsaksische landen, zoals het Verenigd Koninkrijk ten tijde van Thatcher en Major en in de Verenigde Staten ten tijde Reagan en Bush Sr., maar wordt ook in landen op het Europese continent toegepast, waaronder Nederland. In de jaren '80 en '90 zetten de kabinetten Lubbers en Kok in op meer ruimte voor de markt, een kleinere overheid, prestatie meting en kostenbeheersing.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Opvallend is dat *NPM* is opgepakt door conservatieven Thatcher ('Tatcherism') Reagan ('Reagonomics') en Lubbers ('no nonse'), maar is voortgezet door progressieven Blair ('Third way'), Clinton ('National Partnership for Reinventing Government') en Kok (marktwerking, privatisering).

Het uitgangspunt in het perspectief *New Public Management* is dat de bureaucratie onvoldoende doelmatig functioneert en onvoldoende resultaat- en klantgericht is, omdat ambtenaren niet worden afgerekend op prestaties en geen klanten aan zich hoeven te binden. De overheid moet bedrijfsmatiger functioneren om een betere dienstverlening aan de burger als klant te kunnen leveren en dat voor minder financiële middelen. Naar het voorbeeld van commerciële bedrijven komen binnen de overheid ook managers die persoonlijk verantwoordelijk worden voor het halen van resultaten. Een belangrijk element is de planning en control cyclus, het aan de hand van concrete doelen sturen op en ook het meten van resultaten (prestaties en effecten, 'output' en 'outcome'), doelmatigheid (efficiëntie) en doeltreffendheid (effectiviteit). Een voorbeeld van *NPM*-denken is de S.M.A.R.T.-benadering (Doran, 1981). Een plan dient Specifiek (wat?), Meetbaar (hoeveel?), Acceptabel (draagvlak?), Realistisch (haalbaar?) en Tijdgebonden (wanneer?) uitgewerkt te worden voor besloten wordt over uitvoering. Transparantie is van belang om de eigen prestaties te kunnen vergelijken (benchmarken) met de prestaties van anderen. Kenmerkend is het nastreven van een klantgerichte benadering van de burger, door regeldruk terug te dringen en handelingsvrijheid voor integraal werkende managers te realiseren. Met *New Public Management* doen aan de private sector ontleende principes hun intrede in de publieke sector, zoals concurrentie en marktwerking in de levering van dienstverlening (voorheen overheidstaken, zoals openbaar vervoer, post en telefonie) en aanbesteding en uitbesteding van taken (bijvoorbeeld het schoonmaken van een stad of het ophalen van vuilnis). Vanuit het streven om de overheid te verkleinen en het aantal taken en functies te verminderen, worden binnen de publieke sector voor de meer uitvoerende taken autonome organisaties opgezet. Binnen deze prestatie gedreven overheid krijgen ambtenaren meer verantwoordelijkheid om als publieke ondernemers zelfstandiger te werken. Zij dienen aandacht te hebben voor de te behalen resultaten (het 'wat'), in plaats van voor de te volgen regels (het 'hoe').

Volgens Bouckaert et al. (2011) is de overgang naar *New Public Management* geleidelijk verlopen via *Public Management* als een soort van evoluerende tussenvorm na *Public Administration*. Dit is een naoorlogs perspectief dat recht wil doen aan de veranderingen die in die periode plaatsvinden. Veel meer dan *Public Administration* heeft *Public Management* aandacht voor het behalen van resultaten en de verantwoordelijkheden van de ambtelijke leiding (het management) en heeft het de intentie om de organisatie (bureaucratie) flexibeler te maken. Dit perspectief gaat reeds uit van duidelijke doelen, focus op efficiëntie en effectiviteit en kwaliteit van de dienstverlening en een evaluatie of doelen gehaald zijn. Elementen uit de Weberiaanse bureaucratie worden aangevuld: recht met management, begrotingsrecht met financieel management, ambtenarenrecht met personeelsmanagement, administratiefrechtelijke procedures en vereiste documenten met economisch en efficiënt denken over taken en processen en organisatiemanagement en verplicht administreren met informatiemanagement.

Ook over het perspectief *New Public Management* ontstaat na verloop van tijd discussie. De overheid is weliswaar bedrijfsmatiger en resultaatgerichter gaan functioneren, maar dit blijkt toch nog niet altijd de oplossing. In de private sector maken en verkopen bedrijven vaak een concreet product of dienst, waardoor meetbare resultaten zijn te behalen. Daarentegen is het in de publieke sector niet altijd mogelijk om de door de overheid te verrichten taken S.M.A.R.T. te maken. Zodoende is dus ook niet altijd te bepalen of alles is uitgevoerd en de beoogde prestaties en effecten zijn gerealiseerd. De overheid heeft publieke taken afgestoten en afstand genomen, maar bijvoorbeeld in crisissituaties blijkt dat de markt faalt en dan is de sturende en controlerende invloed van de overheid toch weer nodig. *New Public Management* blijkt niet de oplossing voor een suboptimaal presterende overheid te zijn. Integendeel, hierdoor worden ook nieuwe problemen gecreëerd. Door de burger als klant te benaderen en niet altijd aan de wensen van die klant te kunnen voldoen, vermindert het vertrouwen in de overheid. De autonome organisaties vallen niet onder politieke controle, waardoor bij problemen niet duidelijk is wie verantwoordelijk is en maatregelen kan nemen. Nadruk op prestatie management leidt tot grote transactiekosten op de dienstverlening van de overheid aan de burger. Dit soort trends leiden tot aanpassingen in het *New Public Management*, het sturingsperspectief wordt als het ware weer wat afgezwakt. Deze aangepaste benadering wordt sinds omstreeks de wisseling naar de 21<sup>e</sup> eeuw toegepast, Pollit en Bouckaert (2011) noemen dit *Post NPM*. Hierin vindt een correctie plaats op het bedrijfsmatig werken door de overheid, al blijft het marktprincipe wel domineren. Zo moet prestatie-informatie alleen worden geleverd als dit van toegevoegde waarde is ('comply or explain') om zo de bureaucratistische kosten van die verantwoording te kunnen beperken ('single audit').

In de discussie over het perspectief *New Public Management* komen verschillende andere zienswijzen op. Denhardt en Denhardt (2002, 2015) bieden een alternatieve benadering met *New Public Service*. Zij gaan uit van een dienstbare overheid die handelt vanuit een publiek belang dat het resultaat is van een dialoog met burgers over gedeelde waarden. Met de ondertitel van hun boek 'dienen, niet sturen' ('serving, not steering') nemen ze afstand van de sturende overheid zoals Osborne en Gaebler die zien. Met hun democratische uitgangspunten nemen Denhardt en Denhardt nadrukkelijk afstand van het presterende en het economische van het *New Public Management*.

Christensen en Laegreid (2007, 2012) bieden ook een alternatief met *Whole-of-Government Approach* (*WoG*, eerder *Joined-up Government* genoemd). Zij stellen dat *New Public Management* heeft geleid tot een verkokerde overheid, iedereen is zo sterk gefocust op het realiseren van zijn eigen taak dat het bredere belang uit het oog is verloren. Een verkokerde overheid die te veel met deelbelangen bezig is, is niet in staat om grote maatschappelijke vraagstukken aan te pakken. Daarom willen zij meer integrale samenwerking, zowel binnen de overheid als tussen de overheid en andere partijen. O'Flynn, Wanna en Casey gaan verder met de samenwerkende overheid met *Collaborative Government* (*CG*). Volgens hen heeft de overheid door toepassing van *New Public Management* veel taken afgestoten en is samenwerking noodzakelijk om maatschappelijke doelen te bereiken. O'Flynn en Wanna (2008) onderscheiden vier soorten van samenwerking: 1. binnen de overheid tussen diverse onderdelen; 2. tussen verschillende overheden; 3. tussen overheid en externe partijen voor levering van goederen en diensten en 4. tussen overheid en burgers. Casey (2011) benoemt de ontwikkeling waarin steeds meer samenwerkingsvormen ontstaan tussen overheden en non-profit organisaties in de levering van publieke goederen en diensten. Hij ziet dit als een reactie op de *New Public Management*-beweging van het streven naar een kleinere overheid en privatisering.

In de veranderingen die zich op een bepaald moment voordoen in de publieke sector, de overheid en de verzorgingsstaat is het sturingsperspectief *New Public Management* zichtbaar. Deze benadering van een presterende overheid komt op in de economisch mindere jaren '80 van de 20<sup>e</sup> eeuw in de Angelsaksische wereld, maar wordt ook toegepast op het Europese continent en zo ook in Nederland. Dit perspectief bestaat al enige decennia, maar is nog steeds actueel. De grondleggers van het *NPM*-denken, Osborne en Gaebler (1992), schreven al over decentralisatie van taken als kans om de overheidsbureaucratie te verkleinen. In de drie decentralisaties in het sociaal domein zijn ook verschillende *NPM*-kenmerken terug te zien zoals de inzet op doelmatigheid en kostenbesparing, monitoren en wél sturen in het sociaal domein (richting uitzetten), maar vooral niet roeien (uitvoerende taken worden aan sociale organisaties en welzijnsinstellingen overgelaten).<sup>29</sup>

### 3.3.3 De overheid in interactie

Omstreeks het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw verlegt de overheid de blik van binnen naar buiten. Niet langer wordt gefocust op de interne regels en bedrijfsvoering, maar op de buitenwereld en partners die daar actief zijn. De overheid realiseert zich dat er complexe maatschappelijke problemen zijn die ze alleen kan oplossen in samenwerking met andere partijen. In deze eeuw komen vanuit deze invalshoek nieuwe ideeën op over dienstverlening van Osborne, digitalisering van Dunleavy en co-creatie van publieke waarde van Moore en Benington.

Osborne zet met 'The New Public Governance?' (2006) en 'The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance' (2010) een stap in de ontwikkeling van het publiek management. Hij bespreekt de herkomst en analyseert de voor- en nadelen van *Public Administration* en *New Public Management* om daar *New Public Governance* (*NPG*) tegenover te zetten. Deze nieuwe benadering kent een basis in de netwerktheorie, gaat uit van een meervoudige overheid (niet unitair, hiërarchisch), is gericht op contacten tussen organisaties (extern) en legt de nadruk op dienstverleningsprocessen en de effecten ('outcome') daarvan (Osborne, 2006: 383). Blomgren Bingham, Nabatchi en O'Leary (2005) gaan in op de ontwikkeling van 'governance' en zijn van mening dat dit nadrukkelijk ook iets vraagt van burgers en ambtenaren. Zij stellen dat burgers een belangrijke rol moeten spelen in bestuurlijke beleids- en besluitvorming en dat ambtenaren hen daar ook actief in moeten betrekken.

---

<sup>29</sup> Zie ook paragraaf 2.3 De decentralisaties en de gedecentraliseerde eenheidsstaat.

Dunleavy et al. (2005) komen met hun artikel 'New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance' ook met een alternatief voor *New Public Management*. Zij stellen dat het toenemend belang van ICT binnen de overheid leidt tot een nieuwe benadering, *Digital-Era Governance (DEG)*. Ze bespreken enkele *NPM*-kenmerken: opsplitsen van grote overheidsorganisaties, creëren van concurrentie tussen aanbieders en bieden van financiële prikkels om te presteren. Daar zetten ze *DEG* tegenover: weer samenvoegen van organisaties om daarmee burgers die bruikbare dienstverlening wensen tegemoet te komen, een brede holistische en flexibele benadering op basis van behoeften en nog veel meer gebruik maken van de voordelen van ICT (van loket naar internetpagina). Volgens hen biedt de 21<sup>e</sup> eeuw de kans om over te gaan gang naar een meer integrale, behendige en holistische overheid. Wijzigingen in het digitale tijdperk binnen de overheid zijn verbonden met de toename van het vermogen van burgers om zelf sociale problemen op te lossen.

In navolging van Osborne wordt dit derde perspectief op sturing aangeduid met *New Public Governance (NPG)*. Een wezenlijk onderscheid ten opzichte van eerdere benaderingen is de overgang van 'government' naar 'governance', niet alleen de overheid stuurt (Klijn, 2008, 2012; Levi-Faur, 2012, Nelissen et al., 2004). In het perspectief *New Public Governance* of de netwerkende overheid gaat het om de samenwerking tussen overheid en andere partijen. Centraal in deze 'governance' benadering staan het netwerk en de actoren die daar binnen een positie innemen. De gedachte is dat de overheid slechts effectief kan zijn wanneer zij actief is in een netwerk dat in verbinding staat met de samenleving en ook oog heeft voor de dienstverlening aan de burger (Pierre, 2012; Rhodes, 1996, 2012; Skelcher et al., 2005; Sørensen, 2012; Torfing & Triantafillou, 2013). Denken in 'governance' in plaats van in 'government' is een beweging die zo omstreeks het einde van de 20<sup>e</sup> en het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw opkomt. In Nederland is de periode van de paarse kabinetten Kok. Het is financieel-economisch gezien een betere periode die de ruimte biedt om de focus te verleggen en verbreden. Zo ontstaat aandacht voor de positie van de overheid ten opzichte van de burger (meer externe focus) en een snellere en betere dienstverlening (door digitalisering) van de overheid.

Belangrijk voor het perspectief *New Public Governance* is dat de overheid meer extern gericht is en complexe problemen aanpakt in samenwerking met anderen. De overheid dient over haar grenzen heen te kijken en over te gaan tot gedachtewisseling en samenwerking met andere actoren in de beleidsnetwerken. Zij moet contact leggen en onderhouden met organisaties, burgers en bedrijven. Zo is de overheid in staat met maatschappelijke beleidsvraagstukken ('wicked problems') en daarmee samenhangende bestuurlijke processen om te gaan.<sup>30</sup> De grenzen tussen actoren binnen en buiten de overheid en hun verantwoordelijkheden en rollen kunnen vervagen, zoals bij publiek-private samenwerking in de realisatie van maatschappelijke doelen. Tussen overheid en andere actoren bestaat afhankelijkheid. Dat vraagt om een open overheid die een rol geeft aan alle bij de publieke taken betrokken actoren en werkt vanuit ketenbeheer, partnerschappen en coproductie (Van Eijk, 2017; Van der Heijden & Schalk, 2018). Beleidsontwikkeling vindt niet langer plaats door de overheid alleen, maar samen met anderen. De overheid stuurt niet langer verticaal op regels of prestaties, maar networkt horizontaal met maatschappelijke en private partners. De overheid steekt bij complexe beleidsvraagstukken energie in het betrekken van de actoren bij het proces en onderhoudt die contacten goed. Een plan is alleen kansrijk als daar draagvlak voor bestaat. Netwerksturing of -management wordt belangrijk (Van der Heijden & Schalk, 2018). De overheid heeft aandacht voor de burger als klant, door in te spelen op de behoefte van het individu met een maatwerkoplossing en een persoonlijke benadering. Om tot innovatie van dienstverlening te komen, zet zij in op digitalisering. Zo kan de burger eenvoudig en snel communiceren met en producten aanvragen bij de overheid, hoe en wanneer hij of zij dat wil. In het communicatieconcept 'click-call-face' is de burger het snelst geholpen door zelf een aanvraag te doen via internet, kan hij eventueel bellen voor advies en gaat hij alleen als het echt nodig is nog bij een loket langs.<sup>31</sup> Recenter is het idee van 'omnichanneling' waarin de burger zelf kan kiezen via welke kanalen hij contact legt met de overheid.

---

<sup>30</sup> Complexe vraagstukken vragen om slimme sturing. De juiste partijen op het juiste moment bij elkaar brengen en het collectief probleemoplossend vermogen prikkelen (Koppenjan, Termeer & Karré, 2018).

<sup>31</sup> Al werkt in de moderne online communicatie met de overheid nog altijd de klassieke bureaucratie door. De dienstverlening is nog niet zo makkelijk, snel en persoonlijk als die van bijvoorbeeld bekende grote webshops.

Waar het bij governance om de samenwerking van de overheid met andere actoren gaat (een horizontale dimensie), gaat het bij multi-level governance om de samenwerking binnen de overheid tussen verschillende niveaus van bestuur (een verticale dimensie). Dit begrip kent zijn oorsprong in onderzoek naar de wijze waarop lidstaten samenwerken binnen de Europese Unie na het Verdrag van Maastricht in 1992 (Marks, 1993; Marks, Hooghe & Black, 1996). Kenmerkend voor multi-level governance is dat besluitvorming plaatsvindt door besturen op verschillende niveaus, bijvoorbeeld de Europese Unie en de nationale overheden. Vanuit multi-level governance is het ook mogelijk om naar de samenwerking en de ontwikkelingen binnen de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen andere niveaus van bestuur te kijken, bijvoorbeeld de nationale overheid en gemeenten.

In het beleidsnetwerk waarin de overheid samenwerkt met andere actoren draait het om de co-creatie van publieke waarde. Moore publiceert 'Creating Public Value Strategic Management in Government' in 1995 als een reactie op het economische denken. Samen met Benington werkt hij dit uit naar een studie over *Public Value (PV)* in theorie en praktijk. Benington en Moore (2011: 42) definiëren 'public value' als volgt: "First, what the public values. & Second, what adds value to the public sphere." Publieke waarde is zowel wat de samenleving van waarde vindt, als wat waarde aan de publieke omgeving toevoegt.<sup>32</sup> Anders dan voorheen waar de overheid de waarde van een voorziening bepaalt, is het aan de samenleving wat die daar van vindt. Ook gaat het niet om de huidige individuele behoeften of belangen, maar om waar een grotere groep burgers over een langere tijd iets aan heeft. Publieke waarde kent volgens Benington en Moore (2011: 42-49) een economische, sociaal-culturele, politieke en ecologische dimensie. Niet alleen de overheid, maar ook bedrijven, vrijwilligers en informele organisaties creëren publieke waarde. Een rol voor de overheid is om de activiteiten en mogelijkheden van overheid, markt en samenleving zo in te zetten dat publieke waarde wordt gecreëerd. Publieke waarde is op veel verschillende manieren te creëren, te denken valt aan de vele activiteiten die plaatsvinden binnen de publieke sector. Soms gaat het om voorzieningen voor iedereen (verlichting, watervoorziening), soms zijn deze op het individu gericht (gezondheidszorg, onderwijs). Meestal wordt publieke waarde gecreëerd door uitvoerende publieke diensten waar de interactie bestaat tussen de verleners en gebruikers van publieke diensten. Benington en Moore geven aan dat het bij publieke waarde gaat om wát wordt bereikt, niet zozeer om investeringen, productiviteit en prestaties. Van belang is om te kijken naar wanneer de creatie van publieke waarde die bijdraagt aan de beoogde publieke doelen wel en niet plaatsvindt en na te gaan wat de succes- en faalfactoren in het proces zijn. Vanwege de focus op wat wordt bereikt in maatschappelijk effect, vindt het meten van publieke waarde over langere tijd plaats. Denk bijvoorbeeld aan de publieke waarde van onderwijs, het effect daarvan laat zich pas na afronding van een opleiding zien. Benington en Moore stellen dat de overheid de aandacht vaak richt op de kortere termijn en waarde hecht aan activiteiten in het hier en nu vanwege electorale cycli, maar dat publieke leiders juist dienen te kijken naar de langere termijn.<sup>33</sup>

O'Flynn (2007: 361) analyseert de overgang van *New Public Management* naar *Public Value* en constateert de volgende verschillen: *NPM* is post-bureaucratisch en competitief, gericht op resultaten en het halen van prestatiedoelstellingen. Publiek belang is een optelsom van wat individuen willen en gestreefd wordt naar goed beheer van inkomsten en uitgaven. *PV* is post-competitief, gericht op relaties en het werken aan wensen van burgers. Publiek belang is wat het collectief wil en gestreefd wordt naar goede dienstverlening, tevredenheid en vertrouwen. Co-creatie van publieke waarde betekent afstand nemen van het economische perspectief van de overheid als bedrijf. Net als bij 'governance' gaat het bij 'public value' over hoe de overheid samenwerkt met anderen om iets te leveren wat de samenleving van waarde vindt en ook iets toevoegt aan de publieke omgeving. In navolging van 'governance' en 'public value' komen nieuwe benaderingen op, zoals *Public Value Management* (Stoker, 2006) en *Public Value Governance* (Bryson, Crosby & Bloomberg, 2014). Hier gaat het om hoe de overheid in verbinding met de samenleving werkt aan wat van publieke waarde is. Voorts komt aandacht voor publieke waarde die de overheid in samenwerking met anderen creëert.

---

<sup>32</sup> Moores publieke waarde begrip is vrij abstract. Van Beek (2019) geeft hier een mooie concrete invulling aan door deze theorie te gebruiken in zijn casussen over de energietransitie.

<sup>33</sup> Opvallend is dat ten tijde van het kabinet Rutte/Asscher, dat de publieke sector grondig hervormt, de Wiarda Beckman Stichting (wetenschappelijk instituut PvdA) een project start over sociaaldemocratische thema's: 'Van Waarde' (Hurenkamp, Nierop & Sie Dhian Ho, 2013; Hurenkamp & Sie Dhian Ho, 2013; Sie Dhian Ho, 2013).

In de veranderingen die zich op een bepaald moment voordoen in de publieke sector, de overheid en de verzorgingsstaat is het sturingsperspectief *New Public Governance* zichtbaar. Deze benadering van een netwerkende overheid komt op in de economisch betere periode rond de wisseling van de 20<sup>e</sup> naar de 21<sup>e</sup> eeuw. De overheid gaat kijken naar haar positie ten opzichte van de burger en andere actoren en kan gaandeweg snellere en betere dienstverlening bieden door de mogelijkheden van ICT en internet te benutten. Ongeveer twintig jaar later zijn bepaalde kenmerken van dit perspectief nog steeds terug te zien. De overheid heeft veel aandacht voor het bedienen van de burger en de samenwerking met de relevante maatschappelijke partners in diverse netwerken. Ook de ontwikkelingen van de digitalisering zetten zich voort en hier wordt in de praktijk steeds meer gebruik van gemaakt in de dienstverlening aan burgers en bedrijven.

### 3.3.4 De overheid en de samenleving

Een ontwikkeling van de laatste jaren is dat de overheid meer naar de samenleving gaat kijken voor de verantwoordelijkheden die burgers zelf kunnen dragen als het aankomt op hun sociaal maatschappelijk welzijn. De gedachte die in toenemende mate opkomt, is dat burgers meer zelf kunnen doen en dat de overheid zo de omvang en intensiteit in het aanbieden van dienstverlening en het creëren van publieke waarde kan verminderen en ook daarmee kan besparen. Dit vierde (en vooralsnog laatste) perspectief op sturing is het recentst.

Van der Meer (2009, 2012a, 2012b) spreekt van een voorwaardenscheppende staat ('enabling state').<sup>34</sup> Dit past bij een overheid die kleiner wordt en om het maatschappelijk verkeer goed te laten verlopen voorwaarden creëert en garandeert. Vervolgens is het aan de samenleving om vorm te geven aan de invulling en uitvoering van de individuele en collectieve belangen. Vanwege het eigen initiatief van de burger wordt dit vierde perspectief ook wel aangeduid met *Self-Governance* (Bourgon, 2011; Sørensen & Torfing, 2009; Nederhand, 2019). Van der Steen et al. (2014a, 2014b, 2015, 2016) kiezen er voor om deze verschuiving van de focus naar de samenleving aan te duiden met het begrip *Societal Resilience (SR)*.<sup>35</sup>

In navolging van Van der Steen et al. wordt dit vierde perspectief op sturing aangeduid met *Societal Resilience (SR)*. In dit perspectief is een volgende stap zichtbaar in de verhouding tussen overheid en samenleving. Ten opzichte van de eerdere perspectieven neemt de overheid een meer bescheiden rol aan en biedt zij ruimte aan de samenleving om initiatief te nemen en verantwoordelijkheid te dragen. De overheid is lang niet altijd meer leidend of sturend, maar is veel vaker slechts nog een participant. Daarom wordt ook wel gesproken over de participerende, responsieve, terugtrekkende of faciliterende overheid. Een zeer duidelijk voorbeeld waar het sturingsperspectief *Societal Resilience* in naar voren komt, is de participatiesamenleving die het kabinet Rutte/Asscher politiek op de kaart zet met de troonrede in 2013. Hun boodschap is dat de overheid een kleinere rol aanneemt ten opzichte van de samenleving en dat de samenleving daarom zelf actiever moet worden. De overheid gaat minder taken verrichten ten behoeve van het sociaal maatschappelijk welzijn van burgers.<sup>36</sup>

Kenmerkend aan de participatiesamenleving is dat de samenleving als geheel en de burger als individu worden aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid. In tegenstelling tot Moore, die uitgaat van co-creatie van publieke waarde door de overheid en andere organisaties, verschuift in deze benadering het zwaartepunt in de productie van publieke waarde in de driehoek van overheid, markt en samenleving van de eerste naar de laatste twee. Enerzijds is dit een bewuste maatregel van de overheid, met een participatiesamenleving hoeft de overheid zelf minder te doen. Anderzijds is ook sprake van maatschappelijke initiatieven van burgers en ondernemers. Deze verschuiving in de productie van publieke waarde van overheid naar samenleving en markt is te duiden als vermaatschappelijking (Van der Steen et al., 2013b, 2015, 2016).

---

<sup>34</sup> Volgens 't Hart (2012) gaat het om een waarborgstaat als sociaal bindmiddel, die is te onderscheiden van een waarborgstaat als utopie ('small state') en een waarborgstaat als terugvalpositie ('lean state').

<sup>35</sup> Bij 'resilience' gaat het om veerkracht en wendbaarheid. Wereldwijd is er een netwerk 100 Resilient Cities ([www.100resilientcities.org](http://www.100resilientcities.org)) om van elkaar te leren. Den Haag en Rotterdam zijn beide lid van dit netwerk.

<sup>36</sup> Het gaat om initiatieven op wijk- en buurtniveau zoals 'Eigen kracht-conferenties' waarbij burgers zelf aan zet komen, al dan niet met de hulp van vrijwilligers. Het succes hiervan is wisselend (De Roo & Jagtenberg, 2018).



Activiteiten vanuit eigen initiatief worden belangrijker in de productie en ook de borging van publieke waarde. De verhouding tussen overheid en samenleving verandert. Het is niet alleen een nieuwe vorm om tot publieke waarde te komen, maar ook de aard van de publieke waarde zelf verandert. Vermaatschappelijking is “alles behalve een onschuldig en per definitie ‘vriendelijk’ fenomeen”, aldus Van der Steen et al. (2013b: 17). Immers lang niet alle burgers zijn in staat om zelf initiatieven te ontplooiën. Zeker in de context van het sociaal domein is sprake van afhankelijkheid van de overheid. Bij het perspectief *Societal Resilience* gaan overheid en samenleving beiden een andere rol vervullen. De overheid neemt een meer bescheiden rol aan en wordt participierend, faciliterend en reagerend. De samenleving krijgt juist een grotere, meer verantwoordelijke rol. In dit nieuwe perspectief zijn een aantal zaken belangrijk, zoals actief burgerschap, een gedeeld publiek belang, bij de dienstverlening betrokken burgers en interactieve beleidsvorming (Bourgon, 2007). Het gaat vooral om de initiatieven vanuit de samenleving.

Relevant voor het perspectief *Societal Resilience* is de ‘civil society’, de burgermaatschappij of het maatschappelijk middenveld (Benington & Moore, 2011). Dit zijn alle organisaties en groepen die in de samenleving meningen en belangen vertegenwoordigen, zonder een directe machtsbasis te hebben zoals overheid of bedrijfsleven. Het gaat om organisaties die zich bevinden buiten de sfeer van overheid, markt en relationele verbanden van familie en vrienden. Zij vervullen een brugfunctie tussen burgers en overheid en kunnen publieke taken uitvoeren en ook publieke waarde creëren. Deze organisaties hebben geen winstoogmerk (‘non-profit’). Zij bekostigen hun werkzaamheden uit zowel publieke (subsidies) als private middelen (giften van burgers, sponsoring van bedrijven).<sup>37</sup> Een ‘civil society’ is belangrijk voor het functioneren van een samenleving. Putnam (1993, 2000) onderzoekt ‘social capital’, de sociale cohesie of samenhang tussen mensen. Hij concludeert dat deze samenhang is afgenomen doordat de rol van de traditionele maatschappelijke organisaties kleiner is geworden en mensen individualistischer zijn geworden. Volgens Putnam is samenhang juist erg belangrijk voor actief burgerschap, maatschappelijke betrokkenheid en initiatief in de samenleving. Een voorbeeld hiervan in regio’s in Noord- en Oost-Nederland is noaberschap: onderlinge burenhulp als particulier initiatief (Fenger, 2016). Tegenwoordig komt noaberschap weer op in kleine gemeenschappen als de leefbaarheid onder druk staat, bijvoorbeeld omdat een publieke voorziening wegvalt.<sup>38</sup>

De sociologische stroming het communitarisme hecht veel waarde aan een goed functionerende ‘civil society’. Het communitarisme komt op in de jaren ’80 en is kritisch over het dan populaire liberalisme, kapitalisme en individualisme. Voor communitaristen zijn naastenliefde, gemeenschapszin en solidariteit belangrijk, evenals traditionele sociale instanties als het gezin, de kerk en de lokale gemeenschap. Zij gaan niet uit van het individu, maar van de gemeenschap. Elk individu maakt volgens hen deel van meerdere gemeenschappen (familie, vrienden, school, werk) en wordt daarin ook persoonlijk gevormd. Zij zien de samenleving zelf als een gemeenschap van gemeenschappen. Daarmee reageren ze op het verlies van burgerbetrokkenheid, een ontwikkeling die zich volgens hen voltrekt. Een bekende communitarist is Etzioni.<sup>39</sup>

Binnen de driehoek van overheid, markt en samenleving (Brandsen et al., 2005; ROB, 2012; Van der Steen et al., 2013b) gaat het bij de ‘civil society’ om de samenleving. Blond (2009, 2010) spreekt over ‘big society’ als alternatief voor ‘big government’ en ‘big market’. Hij vindt dat in de driehoek van overheid, markt en samenleving, de laatste aan de beurt is en pleit voor meer ruimte voor de samenleving als tegenwicht op het overheids- en marktdenken, een communitaristische benadering (Kruiter, 2011; Bulley & Sokhi-Bulley, 2014).

---

<sup>37</sup> Van der Vlist (2019) doet in zijn onderzoek over woningcorporaties een mooie verkenning naar het begrip maatschappelijk middenveld.

<sup>38</sup> In het noordoost Groningse dorp Bierum wordt op initiatief van vrijwilligers een zorgtelefoon met de naam Noaberschap gestart voor ouderen met een hulpvraag als reactie op het sluiten van het verzorgingstehuis (RTV Noord, 2017). In noord Groningen ontfermen vrijwilligers zich met het initiatief Klooster&Buren over kwetsbare inwoners. Koning Willem-Alexander is najaar 2018 op werkbezoek in het Groningse Hogeland en benoemt dit in zijn kersttoespraak: “Een beter Nederland begint in Kleine Huisjes” (Trimbach, 2018).

<sup>39</sup> Etzioni is in 1993 een Communitaristisch netwerk ([www.communitariannetwork.org](http://www.communitariannetwork.org)) gestart. In Nederland is oud-premier Balkenende aanhanger van zijn gedachtengoed (Moerland, 2004).

In Blonds analyse bestaan een economisch probleem (kapitaal en bezit bij kleine elite), een sociaal probleem (sociaal kapitaal is verdwenen), een burgerschapsprobleem (te weinig betrokken burgers bij de publieke zaak) en een machtsprobleem (de overheid heeft te veel macht, de samenleving te weinig). Hij stelt dat de politiek dit heeft laten gebeuren, links maakt de burger te afhankelijk van de overheid en rechts laat de markt zijn gang gaan. Daardoor zijn de kleine gemeenschappen, waar Blond een groot voorstander van is, vernietigd. Zijn antwoord op de problemen is om nieuwe verhoudingen in de samenleving te creëren, dichtbij de burger, door middel van decentralisering of lokalisering van politiek en economie. Het idee van een ‘big society’ vraagt om een voorwaardenscheppende staat, die het mogelijk maakt dat de samenleving actief wordt ten aanzien van de publieke zaak.

In de ‘civil society’ draait het om ruimte voor de samenleving en maatschappelijke initiatieven. In Nederland wordt dit door de overheid aangemoedigd met ‘Right to Challenge’-experimenten. Burgers kunnen een publieke dienst overnemen als ze dat beter of goedkoper kunnen doen dan de overheid. Ook komen burgers steeds vaker zelf met initiatieven om iets op te pakken.<sup>40</sup> De samenleving handelt in dergelijke situaties op eigen initiatief en vanuit een eigen agenda. Dat initiatief heeft weliswaar een relatie met de publieke dienstverlening van de overheid, maar is niet op uitnodiging en ook is er geen sprake van een hiërarchische, ondergeschikte relatie met de overheid. De samenleving neemt zelf de leiding in de creatie van publieke waarde. Hierbij wordt dan gesproken over zelforganisatie, actief burgerschap, doe-het-zelfproductie van publieke waarde, doe-democratie of (vooral sinds 2013) participatiesamenleving. Echter, waar in het beeld van de communitaristen de stabiele, langdurige sociale gemeenschappen (zoals institutionele netwerken, verenigingen) van belang zijn, richt de tegenwoordige burgerbetrokkenheid zich vaker tijdelijk op de realisatie van een bepaald concreet initiatief, bijvoorbeeld voor een goed doel of in hun eigen woonomgeving. Mensen verbinden zich vanuit een gedeelde motivatie voor een periode aan elkaar om iets neer te zetten en daarna is het in beginsel weer voorbij (Van der Steen et al. spreken over “pop-up publieke waarde”, 2013b: 8).

In aansluiting op het perspectief van meer eigen verantwoordelijkheid van de burger bestaat ook ruimte voor sociaal ondernemerschap. Hierin komen sociale doelstellingen en economische activiteiten samen. Het gaat om een maatschappelijke opgave aanpakken (sociaal doel) door middel van het verkopen van diensten of producten (economisch doel). De sociaal ondernemer neemt het initiatief om in te spelen op de ruimte die de terugtrekkende overheid biedt en voegt daarmee publieke waarde toe aan het reeds bestaande (Bornstein & Davis, 2010; Dees, 2007; Schulz et al., 2013, Van Eijck, 2014). Waar de actieve burger in de burgermaatschappij een verandering realiseert tussen overheid en samenleving, doet de sociaal ondernemer dit tussen overheid en markt. Beide pakken een taak op die eerder tot het domein van de overheid behoorde en dragen bij aan vermaatschappelijking.

In de veranderingen die zich op een bepaald moment voordoen in de publieke sector, de overheid en de verzorgingsstaat is het sturingsperspectief *Societal Resilience* zichtbaar. Deze benadering van een participerende overheid komt de laatste jaren op met meer eigen verantwoordelijkheid, samenredzaamheid en de participatiesamenleving en is gericht op meer maatschappelijke veerkracht vanuit de samenleving en minder sociaal maatschappelijke voorzieningen vanuit de overheid.<sup>41</sup> Dit perspectief is het recentst en hieruit spreekt dat de overheid deze voorzieningen niet meer optimaal kan aanbieden (onder andere te bureaucratisch, te duur) en dat daarom de samenleving zelf aan zet is (al dan niet vrijwillig op eigen initiatief als actieve burger of als sociaal ondernemer). Zo verandert gaandeweg de verhouding tussen overheid, markt en samenleving, tussen politiek bestuur en maatschappelijke zelfsturing.

---

<sup>40</sup> Denk bijvoorbeeld aan initiatieven van Hilhorst en Van der Lans zoals ‘sociaal doe-het-zelven’ en een ‘Broodfonds’, zie paragraaf 2.2.

<sup>41</sup> Zie ook paragraaf 2.2 De participatiesamenleving en de verzorgingsstaat.

### 3.4 De vier perspectieven in samenhang en context

#### 3.4.1 De vier perspectieven in onderlinge samenhang

In de voorgaande paragrafen zijn de vier sturingsperspectieven *Public Administration*, *New Public Management*, *New Public Governance* en *Societal Resilience* allereerst aan de hand van het NSOB-kwadrantenmodel geïntroduceerd en vervolgens theoretisch verder uitgewerkt. Uiteraard verhouden deze vier perspectieven zich ook weer op een bepaalde wijze tot elkaar. Daarom is ingegaan op een ontwikkeling in overheidssturing en de perspectieven die daarin zijn te herkennen. Zo willen (D.) Osborne en Gaebler (1992) in hun boek over *New Public Management* met de boodschap de overheid opnieuw uitvinden als reactie op de in hun ogen oude bureaucratische overheid (perspectief *Public Administration*). Later neemt (S.P.) Osborne (2006) in zijn artikel een overzicht op hoe zijn perspectief *New Public Governance* zich verhoudt ten opzichte van de twee in zijn ogen oude perspectieven (*Public Administration* en *New Public Management*). In navolging van zijn voorbeeld is een tabel opgenomen met een overzicht hoe de besproken vier perspectieven zich ten opzichte van elkaar verhouden op een aantal belangrijke thema's (zie Figuur 3.2).

Figuur 3.2: Overzicht sturingsperspectieven

<i>De overheid...</i>	<i>als bureaucratie</i>	<i>als bedrijf</i>	<i>in interactie</i>	<i>en de samenleving</i>
<i>Perspectief</i>	Public Administration (PA)	New Public Management (NPM)	New Public Governance (NPG)	Societal Resilience (SR)
<i>Benadering</i>	Juridisch	Economisch	Politologisch	Sociologisch
<i>Sturing</i>	Uitvoeren en naleven wet- en regelgeving	Doelen stellen en prestaties (output) leveren	Samenwerken met actoren in netwerken	Faciliteren van initiatieven uit samenleving
<i>Organisatie van overheid</i>	Hiërarchisch, bureaucratisch, interne focus	Efficiënt, gericht op kerntaken, interne focus	Innovatief, co-creatie, externe focus	Responsief, participatief, externe focus
<i>Rol overheid</i>	Sturen, uitvoeren, controleren	Sturen, presteren, ondernemen	Samenwerken, netwerken, co-creëren	Reageren, faciliteren, participeren
<i>Rol ambtenaar<sup>42</sup></i>	Integere dienaar van algemeen belang	Resultaatgerichte publiek ondernemer	Moderne omgevingsbewuste netwerker	Voorzichtige invaller / opvangster
<i>Rol samenleving</i>	Klein, overheid regelt alles wat nodig is	Nog klein, overheid biedt producten aan	Groter, veel betrokken in samenwerking	Nog groter, alle ruimte voor eigen initiatief
<i>Rol burger</i>	Onderdaan die bescherming krijgt via regels	Klant die rekent op goede dienstverlening	Betrokken partner in netwerk van actoren	Actieve burger, zelfstandig en zelfredzaam
<i>Algemeen belang</i>	Vormt uitdrukking van politiek bestuurlijke leiding	Vormt basis voor afrekenbare afspraken over te behalen prestaties	Wordt bepaald in co-creatie in netwerken met relevante partners	Weerspiegelt publieke waarde die actieve burgers realiseren

<sup>42</sup> Groeneveld et al. (2018: 19-22) koppelen de theta, sigma en lambda-waarden uit Hood (1991) aan de eerste drie perspectieven en *NPM* aan de ambtenaar 2.0 en *NPG* aan de ambtenaar 3.0 van Hart (2014). De vraag is dan of we bij het recentste perspectief kunnen spreken over de ambtenaar 4.0.

Deze tabel biedt weliswaar een theoretisch overzicht, maar zou ook kunnen oproepen dat altijd een duidelijk onderscheid mogelijk is tussen het ene en het andere sturingsperspectief. Dat het inderdaad mogelijk is om de overheid volledig nieuw uit te vinden, met telkens weer een andere benadering en sturingswijze en nieuwe opvattingen over de positie van de overheid en de samenleving. In de praktijk zal blijken dat dit toch niet het geval is en dat zich gaandeweg in de tijd een ontwikkeling voordoet met een overgang van het ene naar het andere perspectief.

De overheid werkt nu nog vanuit de toepassing van wet- en regelgeving, maar krijgt ook aandacht voor de te leveren prestaties aan de burger als klant. Of de overheid werkt nu nog sterk van een focus op een doelmatige bedrijfsvoering, maar de burger vraagt om klantgerichte dienstverlening. Of de overheid is nu nog de centrale actor in het netwerk met maatschappelijke partners, maar wil meer ruimte bieden aan actieve burgers om hun eigen plannen tot uitvoering te brengen. Enige relativering van de vier sturingsperspectieven, de ontwikkeling daarbinnen en de overgang van het ene naar het andere sturingsperspectief is hier dus wel op zijn plaats. Ten aanzien van deze overgang van perspectieven spreken Van der Steen et al. (2013b, 2015) van ‘sedimentatie in sturing’ (over het ene sturingsperspectief heen kan zich gaandeweg een laag van het andere sturingsperspectief afzetten). Op deze wijze is het dus ook goed mogelijk dat deze vier van elkaar verschillende sturingsperspectieven in de praktijk in meer of mindere mate met elkaar gecombineerd worden.

In het vorige hoofdstuk zijn de participatiesamenleving en de decentralisaties nader besproken. Bij de participatiesamenleving wordt aangestuurd op meer eigen kracht en initiatief van burgers en minder overheidsvoorzieningen. In deze sturing is het perspectief *Societal Resilience* (maatschappelijke veerkracht) te herkennen. Bij de decentralisaties vindt een overdracht van taken plaats en wordt daarbij aangestuurd op meer resultaatgerichtheid en minder uitgaven binnen het sociaal domein. In deze sturing is het perspectief *New Public Management* te herkennen. In de verhouding tot de samenleving en de verhouding tot gemeenten combineert de rijksoverheid deze twee sturingsperspectieven.

#### 3.4.2 De vier perspectieven in gemeentelijke context

De vier sturingsperspectieven laten zich uiteraard ook vertalen naar de gemeentelijke context van de opgaven binnen de drie decentralisaties in het sociaal domein en de lokale participatiesamenleving. Deze vier voorbeelden laten zien hoe de rechtmatige, presterende, netwerkende en participerende gemeenten er uit zouden kunnen zien en mogelijk zouden kunnen handelen:

##### 1. De rechtmatige gemeente

In de rechtmatige gemeente gaat het om de correcte toepassing van wet- en regelgeving. Deze gemeente wil grip houden op het opstellen van beleid en het uitvoeren van werkzaamheden. Het college stelt kaders wat er moet gebeuren en die worden uitgewerkt naar procedures om willekeur te voorkomen. De grote ambtelijke organisatie kent goed geschoolde ambtenaren. Deze bureaucratie zorgt voor een correcte uitvoering van beleid en regels. Tegen elk besluit is bezwaar mogelijk.

In de rechtmatige gemeente vindt het college het belangrijk dat werkloze mensen gelijk worden behandeld. Iedereen die een uitkering aanvraagt, wordt uitgenodigd voor een gesprek over wat iemand gaat doen om te re-integreren of in ieder geval te participeren. Indien iemand weigert om iets te gaan doen, wordt een verplichte tegenprestatie opgelegd. De leiding heeft extra ambtenaren aangesteld en opgeleid om deze procedures goed uit te kunnen voeren.

##### 2. De presterende gemeente

In de presterende gemeente gaat het om leveren van prestaties. Deze gemeente vindt het resultaat van het gemeentelijke handelen belangrijker dan het beleidsproces en stuurt daarop. Het college hecht veel waarde aan de planning en control cyclus. Ambtenaren moeten plannen SMART uitwerken en pitchen bij het management. Prestaties worden gemeten en gebenchmarkt. Om de organisatie zo efficiënt mogelijk te laten functioneren, vinden reorganisaties plaats.

In de presterende gemeente is het management druk met de aansturing van de decentralisaties, via een monitor volgt het of beoogde prestaties worden bereikt. Het management heeft hoge ambities, maar beseft ook dat bezuinigd moet worden. Deze bezuinigingen wil men behalen door bij de verstrekking van voorzieningen als de thuiszorg strenger te gaan indiceren. Inwoners worden als klanten benaderd en krijgen dienstverlening via accounthouders die een target hebben.

### 3. De netwerkende gemeente

In de netwerkende gemeente gaat het om de interactie in netwerken. Deze gemeente vindt ook het resultaat van het gemeentelijke handelen belangrijk, maar wil liever ruimte bieden aan de samenleving dan alles zelf aansturen. Het college vindt grote integrale opgaven te complex om alleen aan te pakken en zoekt samenwerking. De organisatie is gekanteld om flexibel en integraal te werken. Veel werk is gedigitaliseerd. Gemeentelijke middelen worden veel ingezet in cofinancieringstrajecten.

In de netwerkende gemeente is in de aanpak van de decentralisaties belangrijk dat maatschappelijke netwerken worden ingezet. De gemeente beseft dat ze dit niet helemaal alleen aan kan. De projectleiders jeugdzorg hebben per wijk netwerken met scholen en welzijnsinstellingen opgebouwd. Er wordt gebruik gemaakt van een digitaal systeem om de voortgang van deze jongeren te kunnen volgen en met de ouders te kunnen delen via een app.

### 4. De participerende gemeente

In de participerende gemeente gaat het om participatie in initiatieven vanuit de samenleving. Deze gemeente wil ook ruimte bieden aan de samenleving, maar is meer bezig met het beleidsproces dan met het resultaat. Het college kent wijkwethouders die in de wijk kijken waar burgers mee bezig zijn. De organisatie is kleiner geworden, ambtenaren werken gebiedsgericht aan opgaven. Financiële middelen worden ingezet ter stimulering van nieuwe sociaal maatschappelijke initiatieven.

In de participerende gemeente is de organisatie vooral bij actieve burgers aan het inventariseren wat er allemaal al aan maatschappelijk initiatief is. De gemeente juicht dit initiatief toe en wil dit waar nodig ondersteunen. Regelmatig vinden activiteiten plaats om vraag en aanbod van vrijwilligerswerk bij elkaar te brengen. Het sociaal wijkteam gaat bij burgers met ondersteuningsvragen langs voor een keukentafelgesprek over hun zelfredzaamheid.

## 3.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is de ontwikkeling van overheidssturing behandeld vanaf de eind 19<sup>e</sup>-eeuwse klassieke Weberiaanse overheidsbureaucratie tot aan de hedendaagse participerende, faciliterende en responsieve overheid.

Allereerst is besproken dat zich in de ontwikkeling in het denken over overheidssturing vier verschillende fasen voor doen. In deze fasen zijn ook vier verschillende perspectieven op sturing te herkennen.

Aansluitend zijn deze vier perspectieven op sturing theoretisch verder verdiept:

1. *Public Administration*, een sterk juridisch gefundeerd perspectief waarin de wet- en regelgeving, rechtsgelijkheid, een rationele besluitvorming en uitvoering conform procedures centraal staan;
2. *New Public Management*, een sterk economisch gefundeerd perspectief waarin de prestaties, resultaatgerichtheid, kostenbeheersing en bedrijfsmatig werken centraal staan;
3. *New Public Governance*, een sterk politicologisch gefundeerd perspectief waarin actoren in netwerken, een externe focus, coproductie en samenwerking centraal staan;
4. *Societal Resilience*, een sterk sociologisch gefundeerd perspectief waarin samenlevingsinitiatieven, eigen verantwoordelijkheid, burgerbetrokkenheid en maatschappelijke veerkracht centraal staan.

Vervolgens zijn deze vier perspectieven op sturing in samenhang en context gebracht. Hierbij zijn de onderlinge overeenkomsten en verschillen, de ontwikkeling binnen de perspectieven en overgang die zich kan voordoen van het ene naar het andere perspectief en ook de mogelijke aanwezigheid van een combinatie van perspectieven (sedimentatie) besproken. Ook is geschetst hoe de perspectieven in de gemeentelijke context er uit kunnen zien.

Tot slot, in het vorige hoofdstuk is ingegaan op de participatiesamenleving en de decentralisaties. In dit hoofdstuk zijn beide ontwikkelingen gekoppeld aan een sturingsperspectief. In hoe met de participatiesamenleving wordt aangestuurd op meer zelfredzaamheid en minder voorzieningen is het perspectief *Societal Resilience* herkenbaar. In hoe met de decentralisaties bij de overdracht van taken wordt aangestuurd op kostenbesparing is het perspectief *New Public Management* herkenbaar.



## Hoofdstuk 4

# Institutionele context en strategische keuze

### 4.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 zijn op basis van theorieën over sturing vier sturingsperspectieven uitgewerkt. Aan de hand daarvan wordt in het onderzoek naar de praktijk gekeken in hoeverre gemeenten in hun aanpak van de decentralisaties focussen op bijvoorbeeld naleving van wet- en regelgeving, zo efficiënt en effectief mogelijk prestaties leveren, samenwerking met partners binnen het gemeentelijk netwerk of juist op het faciliteren van initiatieven die voortkomen vanuit de samenleving. Daarbij zijn vragen te stellen over op welke wijze de gemeentelijke organisaties het aanpakken, welke strategische benadering zij kiezen en hoe de overeenkomsten en de verschillen in die gemeentelijke werkwijzen zijn te begrijpen.

In essentie komt het neer op twee vragen, over de beweging en over de keuze(s) die de gemeenten maken. Ten eerste de beweging, gaan de gemeenten mee met de rijksoverheid in het streven naar zelfredzaamheid en kostenbesparing of juist niet? Ten tweede de keuze(s), bepalen de gemeenten helemaal aan de voorkant precies wat ze willen doen met hun gedecentraliseerde nieuwe taken of volgt dit gaandeweg stapsgewijs in het proces? Om vanuit deze twee vragen de verschillen en de overeenkomsten in de aanpak van gemeenten te kunnen onderzoeken en te begrijpen, zijn in de bestuurskundige literatuur (onder andere Giddens, 1984; March & Olsen, 1989, 1995) in grote lijnen twee invalshoeken te herkennen. De ene invalshoek zoekt het startpunt voor begrijpen van wat er in gemeenten is vast te stellen in de institutionele context. De andere invalshoek begint bij het zoeken naar mogelijkheden om te begrijpen wat er in de gemeenten gebeurt in de strategische keuze.

Het onderscheid tussen de invalshoeken institutionele context en strategische keuze wordt met verschillende begrippenparen aangeduid. Een eerste onderscheid dat wordt gemaakt, is dat tussen het benaderen vanuit de structuur ('structure') en de handeling ('agency'). Een ander onderscheid (March en Olsen, 1989, 1995) wordt gemaakt tussen de logica van de gepastheid ('logic of appropriateness') en de logica van de gevolgen ('logic of consequences'). Deze beide invalshoeken zijn mogelijk en kunnen naast elkaar bestaan, het is niet zo dat één van beide de andere kan uitsluiten. Tegelijkertijd is het ook zo dat soms een verschil van mening bestaat omdat het uitmaakt of actoren als het product van hun context worden gezien ('structure'-perspectief, 'logic of appropriateness') of over een vrije keuze te beschikken ('agency'-perspectief, 'logic of consequences'). Deze beide invalshoeken worden uitgewerkt en vervolgens wordt ook ingegaan op de wisselwerking tussen beide vanuit de dualiteit van structuur en handeling (Giddens, 1984).

De institutionele context en de strategische keuze worden eerst afzonderlijk uitgewerkt omdat binnen die invalshoeken ook weer te onderscheiden ideeën bestaan over hoe vanuit structuur en handeling is te begrijpen wat in de praktijk is waar te nemen. Bij de structuur is het concept van institutionele context te verbinden met meebewegen waarbij een zekere gelijkvormigheid kan ontstaan, of met tegenbewegen door aan te sluiten op de eigen geschiedenis en unieke context (Oliver, 1991; Mahoney en Thelen, 2010). Bij de handeling is het concept van strategisch kiezen te verbinden met wat vooraf uitgedacht en verbonden met eerdere intenties wordt ingezet, of met inspelen op wat zich voordoet waardoor zich al werkende weg een patroon ontwikkelt (Mintzberg, 1973, 1978, 1987).

In dit hoofdstuk wordt verder ingegaan op de institutionele context en de strategische keuze. Zo wordt toegewerkt naar een analysemodel waarmee de in het gemeentelijk praktijkonderzoek te constateren overeenkomsten en verschillen in die gemeentelijke werkwijzen begrepen kunnen worden. Eerst komt de institutionele context nader aan de orde (paragraaf 4.2), daarna de strategische keuze (paragraaf 4.3). Vervolgens worden beide invalshoeken met elkaar in verbinding gebracht en een analysemodel geconstrueerd (paragraaf 4.4). Het hoofdstuk sluit af met een conclusie (paragraaf 4.5).

## 4.2 De institutionele context

### 4.2.1 Het structuur perspectief

In het structuur ('structure') perspectief wordt het startpunt voor het begrijpen van wat zich afspeelt in de gemeentelijke praktijk gezocht in de institutionele context die daarvoor begrenzend en bepalend is. Oliver (1991) gaat in haar werk in op de institutionele context en geeft aan dat verschillende strategische reacties op verandering mogelijk zijn. Ze onderscheidt vijf vormen: berusten ('acquiesce'), tot een compromis komen ('compromise'), vermijden ('avoid'), trotseren ('defy') en manipuleren ('manipulate'). Mahoney en Thelen (2010) gaan ook in op de verandering van de institutionele context. Ze werken verschillende gradaties uit: regels vervangen ('displacement'), nieuwe regels toevoegen ('layering'), afwijken van regels ('drift') of regels anders invullen ('conversion'). Ook geven ze aan dat hier verschillend mee omgegaan wordt, afhankelijk van of het opstandelingen ('insurrectionaries'), partners ('symbionts'), rebellen ('subversives') of opportunisten ('opportunists') betreft. Voor dit onderzoek is hun onderscheid in de variëteit van reacties van belang, van meebewegen (convergeren) tot tegenbewegen (divergeren). Daar waar met name institutioneel isomorfisme meeweegt in de context van gemeenten komt dat tot uitdrukking in meebewegen, daar waar met name de situatie specifieke padafhankelijkheid doorweegt in de context van gemeenten komt dat tot uitdrukking in tegenbewegen.

Meebewegen door institutioneel isomorfisme

Meebewegen in het handelen van gemeenten is te duiden aan de hand van het concept isomorfisme. Tot de jaren '70 van de vorige eeuw draait het vooral om de vraag in hoeverre organisaties daadwerkelijk veranderen aan de hand van begrippen als adaptatie of aanpassing ('adaptation'). Vaak gaat het over verandering door groei en ontwikkeling van de organisatie. Eind jaren '70 wordt de vraag gesteld of doelbewuste aanpassing de reden is voor verandering in organisatie, of dat dit toch komt door andere processen zoals selectie of imitatie. Dit is de periode waarin de neo-institutionele theorie ('neo-institutional theory') opkomt. Hierbij gaat het om gelijkvormigheid of isomorfisme ('isomorphism'). Onder isomorfisme wordt verstaan de externe druk om tot normatieve, culturele of wettelijke standaarden te komen, het gaat om een beweging die leidt tot homogeniteit tussen organisaties (Bekkers, 2007; Cairney, 2012; Demers, 2007).

Meyer en Rowan (1977) stellen dat veel organisaties gevormd worden door rationele institutionele regels. Zij baseren de neo-institutionele theorie op het idee dat een organisatie een nieuwe structuur aanneemt vanwege symbolische redenen als het verhogen van de legitimiteit van het handelen, niet zozeer omdat het efficiënter is. Ook geven zij aan dat de structuur van een organisatie de mythen ('myths') overneemt van de institutionele omgeving dat leidt tot gelijkvormigheid en dat het bij de aanpassing van de organisatie vaak om rituelen ('ceremonies') gaat.

DiMaggio en Powell (1983, 1991) gaan hierop verder en ontwikkelen het begrip institutioneel isomorfisme ('institutional isomorphism') voor de beweging dat organisaties steeds meer op hun omgeving gaan lijken. Het draait bij organisatieverandering om de zoektocht naar legitimiteit. In het neo-institutionele perspectief is de organisatie een open systeem dat sterk wordt beïnvloed door zijn omgeving. Deze omgeving is een organisatorisch gebied ('organizational field') dat bestaat uit organisaties die soortgelijke activiteiten vervullen. Zij onderscheiden drie vormen:

1. Dwang ('coercion'):

Bij de dwingende vorm legt de ene organisatie aan de andere organisatie formeel of informeel een verandering op om te realiseren. Hierbij is sprake van een afhankelijkheidsrelatie. Gedacht kan worden aan een situatie waarin alle Nederlandse gemeenten een bepaalde verandering doorvoeren in hun organisatie om op die wijze aan nieuwe wet- en regelgeving van de rijksoverheid te kunnen voldoen, zoals invoering van de Participatiewet. Doordat alle gemeenten deze verandering moeten doorvoeren van de rijksoverheid (immers verantwoordelijk om de wet uit te voeren, dwang), zullen de organisaties meer gelijkenissen gaan vertonen. Zo treedt gaandeweg gelijkvormigheid op tussen alle gemeenten.

2. Nabootsing ('mimetism'):

In het geval van de nabootsende vorm wordt de werkwijze van een andere organisatie nagedaan. Hierbij is onzekerheid in de eigen organisatie van belang. Gemeenten krijgen bijvoorbeeld een nieuwe taak waar zij nog geen ervaring in hebben, zoals verantwoordelijkheden op het gebied van zorg.



Indien één gemeente laat zien dat zij de organisatie innovatief heeft ingericht op deze nieuwe taak of een handige werkwijze heeft gekozen voor de uitvoering hiervan en zo succes boekt, zullen andere gemeenten dit goede voorbeeld volgen. Ook in dit geval treedt gelijkvormigheid op tussen gemeenten (uiteraard in dit geval niet alle, maar alleen tussen de gemeenten die deze werkwijze volgen). 3 Normering ('normative'):

Indien sprake is van de normerende vorm gaat het om de toepassing van de professionele standaarden die ook andere organisaties gebruiken. Het aanleren van deze waarden begint vaak in de studie (denk aan een jurist die leert over het duaal lokaal bestuur), aan het begin van de loopbaan (bijvoorbeeld een traineesprogramma) of op een later moment via gerichte opleidingen (van Bestuursacademie of VNG). Bijeenkomsten (zoals netwerkdagen of congressen), zijn ook momenten waarop ambtenaren met elkaar ervaringen delen en kennis over veranderingen opdoen. Wat de ambtenaren daar leren, nemen zij mee in de eigen organisatie en dat kan leiden tot institutionele verandering en gelijkvormigheid.

Om meebewegen te kunnen duiden, is ingegaan op het werk van DiMaggio en Powell over institutioneel isomorfisme en zijn ook enkele vormen hiervan onderscheiden. In navolging van hun werk vindt onderzoek plaats waarin onder meer is geconstateerd dat het in de praktijk moeilijk is te bepalen om welke vorm van institutioneel isomorfisme het precies gaat (Mizruchi & Fein, 1999). Daarom wordt in dit onderzoek in ieder geval over de gemaakte keuzes in hoeverre sprake is van meebewegen en of mogelijk gesproken kan worden over institutioneel isomorfisme. Indien daar in de praktijk aanwijzingen voor zijn, is ook aandacht voor de vormen dwang, nabootsing en normering.

Tegenbewegen door padafhankelijkheid

Tegenbewegen in het handelen van gemeenten is daarentegen te duiden aan de hand van het concept padafhankelijkheid. Padafhankelijkheid komt oorspronkelijk uit de economische wetenschap en wordt gebruikt om onder meer de gemaakte keuzes in de ontwikkeling van nieuwe technologische uitvindingen te kunnen begrijpen (David, 1985; Arthur, 1989). Men bouwt bij iets nieuws voort op het bestaande dat er al is.

Pierson (2000) gebruikt padafhankelijkheid (of economisch: toenemende meeropbrengst, 'increasing returns') om ook ontwikkelingen in het openbaar bestuur te kunnen begrijpen. Voor een overheidsorganisatie kan het kiezen voor een bepaalde alternatieve werkwijze (van het bekende pad afstappen) zo kostbaar zijn dat men daar vanaf ziet (dus voortgaat op het bekende pad), ook al zou dat alternatief op de lange termijn wellicht gunstiger uitpakken. Op basis van ooit gemaakte keuzes heeft men routines en procedures ontwikkeld en zijn ook investeringen gedaan voor bijvoorbeeld informatiesystemen. De keuze voor een fundamenteel ander alternatief leidt tot desinvesteringen oftewel kapitaalvernietiging. Ook geldt dat het juist aantrekkelijk kan zijn om vast te houden aan een bepaalde richting omdat daarmee voordeel kan worden bereikt. Men kan zo verder werken aan de hand van de bekende routines en procedures en gebruik maken van de systemen die al in gebruik zijn. De padafhankelijkheid van organisaties kan beperkend zijn in de mogelijkheden om te kiezen of te handelen. Men denkt vanuit het bekende, bouwt daarop voort en komt simpelweg niet op een alternatief of men denkt daar wel over na, maar invoering blijkt niet mogelijk want duurt te lang of is te kostbaar.

Padafhankelijkheid wordt ook wel gekoppeld aan het begrip historisch institutionalisme ('historical institutionalism'). Alle organisaties hebben bepaalde kenmerken, ze zijn groot of klein, oud of jong, en kennen een bepaalde structuur en cultuur. Organisaties kennen instituties, bestaande uit bekende gebruiken en regels, en ook hebben eerdere keuzes geleid tot routines, procedures en systemen. Deze kenmerken en instituties zijn van invloed op nog te maken keuzes of te verrichten handelingen. De geschiedenis die organisaties met zich meedragen, beïnvloedt ook hun toekomst want geeft een inkleuring aan de context waarbinnen gekozen of gehandeld wordt. In het historisch institutionalisme zijn de kruispunten waarop een keuze mogelijk is (de zogenaamde 'critical junctures') van belang, op deze momenten ontwikkelen organisaties zich (Thelen, 2009; Cairney, 2012).

Thelen (2003) geeft aan dat een proces waarin padafhankelijkheid optreedt zich op twee manieren kan voordoen in de evolutie van een organisatie:

1. Institutionele gelaagdheid ('institutional layering'):

Bepaalde onderdelen in de bestaande praktijk worden aangepast, terwijl andere onderdelen hetzelfde blijven. Een proces van aanpassing van de praktijk vindt plaats, zonder dat daarbij de kern van de bestaande praktijk en de waarden die daarmee samenhangen worden losgelaten. Bijvoorbeeld binnen het totale gemeentelijke aanbod aan re-integratie en participatietrajecten een nieuwe werkwijze invoeren om ook mensen met grote afstand tot de arbeidsmarkt van dienst te kunnen zijn.

2. Institutionele omzetting ('institutional conversion'):

De bestaande praktijk wordt niet aangepast, maar men probeert de richting aan te passen door procedures te herzien, de positie van één van de betrokken partijen te veranderen of hulpbronnen te herverdelen. Door dergelijke aanpassingen te doen binnen de bestaande praktijk, kunnen andere effecten optreden. Bijvoorbeeld het bestaande aanvraagproces van de Wmo van de gemeente zo herzien dat ook nieuwe maatwerkvoorzieningen volgens dit proces kunnen worden aangevraagd.

Om tegenbewegen te kunnen duiden, is ingegaan op het werk van Pierson en Thelen over padafhankelijkheid en zijn ook de vormen van padafhankelijkheid genoemd die Thelen onderscheidt. In dit onderzoek wordt in ieder geval gekeken in hoeverre sprake is van tegenbewegen en of mogelijk gesproken kan worden van padafhankelijkheid. Indien daar in de praktijk aanwijzingen voor zijn, is ook aandacht voor de vormen institutionele gelaagdheid en institutionele omzetting.

#### *4.2.2 De logica van de gepastheid*

In de logica van de gepastheid of passendheid ('logic of appropriateness') kiest degene die de keuze moet maken voor het alternatief dat het beste haalbaar is (March & Olsen, 1989, 1995, 2011; Bekkers, 2007; Hemerijck, 2003; Schulz, 2004). Net als bij het structuur-perspectief is bij de logica van de gepastheid oog voor de omgeving en de situatie waarbinnen de keuze gemaakt dient te worden. Het gaat om de keuze voor een alternatief die situationeel het meest gepast is. Gezocht wordt naar een alternatief dat op een bepaald moment en in een bepaalde context politiek bestuurlijk haalbaar en aanvaardbaar is. Bij de keuze voor een alternatief spelen de persoonlijke identiteit en de menselijke moraal een rol. De keuze wordt sterk beïnvloed door sociale gebruiken, eerder gemaakte keuzes en gestandaardiseerde procedures en regels. De vraagstukken zijn complex van aard. Vaak zijn ook andere organisaties benodigd om de vraagstukken aan te kunnen pakken. Het gaat hierbij om een inductief proces en om actie op basis van regels en ervaring van eerdere soortgelijke situaties.

De centrale vraag waar het om draait bij de logica van de gepastheid is welk alternatief in de actuele situatie het meest gepast is. Degene die de keuze dient te maken zoekt naar een alternatief dat aansluit bij de omstandigheden van de situatie. Daarbij spelen de persoonlijke opvattingen van hem of haar in mee omdat vanuit die invalshoek de voorliggende situatie wordt beoordeeld en op dat moment het meest passende alternatief wordt gekozen. Deze persoonlijke opvattingen kunnen worden beïnvloed door andere organisaties.

### **4.3 De strategische keuze**

#### *4.3.1 Het handeling perspectief*

In het handeling ('agency') perspectief wordt het startpunt voor het begrijpen van wat er zich afspeelt in de praktijk niet gezocht in de begrenzende en bepalende institutionele context, maar in de (strategische) keuze en het handelen van individuele actoren. Mintzberg (1978: 35) definieert strategie in algemene zin als "een patroon in een stroom van beslissingen". "Indien een serie van beslissingen op een bepaald gebied in de loop van de tijd een consistentie vertoont, wordt geacht een strategie te zijn gevormd". In zijn werk (Mintzberg, 1973, 1978, 1987, 1990; Mintzberg & Waters, 1985, Mintzberg & Lampel, 1999) onderscheidt hij diverse soorten strategieën.

Voor dit onderzoek is het onderscheid van belang dat hij maakt tussen strategieën die vooraf uitgedacht ('intended') of gaandeweg gevormd ('evolved') zijn. Een vooraf uitgedachte strategie vereist een in detail uitgeschreven plan van de organisatie dat duidelijk is voor alle betrokkenen en dat in de praktijk precies zo wordt uitgevoerd (doelgericht). Een gaandeweg gevormde strategie vereist samenhang in de verrichte handelingen zonder dat dit vooraf zo bedoeld is (doelzoekend).

### Strategische keuzes conform de doelgerichte benadering

Het maken van een strategische keuze gebaseerd op een goede voorbereiding en belangenafweging zoals de vooraf uitgedachte strategie, is te herleiden tot het maken van een doelgerichte keuze. Deze benadering is oorspronkelijk afkomstig uit de economische wetenschap en gaat uit van een overzichtelijk proces van plan- en modelmatig tot besluitvorming komen met als doel een zo goed mogelijk resultaat of nutsmaximalisatie. Indien dat het gewenste resultaat ten goede komt, is het mogelijk om af te wijken van de bestaande werkwijze en te besluiten tot revolutionaire aanpassingen.

Halverwege de jaren '50 komt Simon met de theorie van de rationele keuze ('rational choice'). Deze theorie is er op gebaseerd dat het maken van keuzes of nemen van beslissingen het hart van een organisatie vormt en in fasen plaatsvindt (Simon, 1955). In een organisatie wordt allereerst verkend wat het doel is. Vervolgens vindt een proces plaats waarin de verschillende mogelijke alternatieven worden verkend. Uiteindelijk wordt een keuze gemaakt door de alternatieven te beoordelen aan de hand van een afwegingskader. Die keuze wordt vervolgens conform de plannen en stap voor stap geïmplementeerd in de organisatie. Belangrijk onderdeel in de theorie van Simon is het idee van beperkte rationaliteit ('bounded rationality'). Het is vrijwel nooit mogelijk om allereerst alle benodigde informatie te kunnen verzamelen als grondslag voor een gefundeerde keuze en vervolgens ook nog eens alle mogelijke alternatieven goed te kunnen overzien om op basis daarvan die keuze te kunnen maken. In de praktijk zullen daarvoor essentiële middelen, zoals tijd en geld ontbreken. Ook zal het binnen de overheid niet gaan om nutsmaximalisatie, zoals in de klassieke economische benadering, maar om het vinden van een oplossing die voor de meeste mensen goed genoeg oftewel acceptabel is ('satisfying solution'). Indien die acceptabele oplossing gevonden is, wordt het traject om tot de beste keuze te komen beëindigd. Dat betekent dat mogelijke latere betere alternatieven worden uitgesloten (Simon, 1955, 1956; Cairney, 2012).

Volgens de theorie van de rationele keuze van Simon komt een keuze systematisch (doel bepalen, alternatieven verkennen, keuze maken en gekozen alternatief uitvoeren) tot stand, maar is ook aandacht voor de rol van de mensen die in een organisatie de keuze moet maken.

In een gemeente waar men werkt volgens de rationele keuze theorie zou fasegewijs gekozen kunnen worden hoe de decentralisaties aan te pakken. Men bepaalt eerst een doel: een zo hoog mogelijk participatie van kwetsbare inwoners. Vervolgens analyseert men de mogelijkheden: een doorontwikkeling van het bestaande SW-bedrijf, beschut werk, of toch vooral inzet op Wmo-dagbesteding. Daarna weegt men deze alternatieven tegen elkaar af, onder meer op wat precies binnen wet- en regelgeving past, de kosten en kiest men uiteindelijk voor de optie beschut werk. Tot slot wordt deze keuze, geheel volgens het uitgewerkte plan, door de organisatie uitgevoerd.

### Strategische keuzes conform de doelzoekende benadering

De gaandeweg in de praktijk gevormde strategie is daarentegen te herleiden tot het incrementalisme of gradualisme. Deze begrippen zijn oorspronkelijk uit de natuurwetenschap afkomstig. Hierbij doet zich een ontwikkeling langzaam en geleidelijk voor, er vindt als het ware een evolutie plaats.

Eind jaren '50 komt Lindblom met zijn theorie van incrementele besluitvorming als reactie op het economische plandenken in die periode en de theorie van de rationele keuze van Simon. Hij spreekt ook wel van door de modder waden of doormodderen<sup>43</sup> ('muddling through') vanwege het incrementele karakter van de besluitvorming (Lindblom, 1959). In deze theorie is besluitvorming binnen de overheid een proces dat bestaat uit veel kleine stapjes ('baby-steps') die vaak ook nog eens moeizaam genomen kunnen worden. Lindblom onderscheidt twee ideaaltypen van het maken van keuzes of het nemen van besluiten:

1. De methode van het rationele verstand of wortel-methode ('Rational Comprehension Method' of 'Root method', Lindblom, 1959: 81):

Een keuze wordt gebaseerd op sterk uitgewerkte en op elkaar afgestemde plannen. Het onderliggende vraagstuk wordt helemaal geanalyseerd en daarin wordt alles meegenomen wat mogelijk van belang kan zijn.

---

<sup>43</sup> Of in navolging van Boom (2017: 33) iets positiever geformuleerd 'voortmodderen'.

Ook worden de te realiseren doelen en de in te zetten beschikbare middelen om die doelen te bereiken vooraf nauwkeurig vastgesteld. De veronderstelde juistheid van de keuze wordt aangetoond door te laten zien dat de ingezette middelen bijdragen aan het bereiken van het doel. Dit is een volledig rationeel oftewel deductief proces, te beginnen bij de wortel.

2. De methode van de opéénvolgende beperkte vergelijkingen of vertakking-methode ('Successive Limited Comparison Method' of 'Branch method', Lindblom, 1959: 81):

Keuzes worden telkens als kleine stapjes gemaakt, op basis van een pakket aan doelen die zijn gebaseerd op waarden. Telkens wordt gekeken wat er gebeurt als een keuze is gemaakt om op basis van dat inzicht vervolgens weer een keuze te maken. Het is mogelijk dat dan achteraf een samenhangende serie van keuzes of beleid zichtbaar wordt. De veronderstelde juistheid van de keuze wordt aangetoond door het feit dat verschillende betrokkenen het eens zijn dat deze keuze in de juiste richting is (overigens nog zonder dat ze het ook eens zijn over de inzet van de middelen om het doel te bereiken). Dit is een stapsgewijs inductief proces, dat zich steeds verder vertakt.

Lindblom vergelijkt de wortel- en de vertakking-methoden met elkaar en komt tot een aantal belangrijke verschillen (Lindblom, 1959, 1979; Cairney, 2012). De wortel-methode veronderstelt dat het mogelijk is om tot overeenstemming te komen over de doelen. Aan het nastreven van deze doelen kunnen dan vervolgens middelen worden toegekend. Daarentegen gaat de vertakking-methode er juist van uit dat het niet mogelijk is om concrete eenduidige doelen te stellen omdat er te veel belangen zijn die meespelen. Hierbij zijn de gebruikte middelen meestal ook slechts middelen die op het keuzemoment beschikbaar zijn, dat hoeven dus niet per definitie de beste middelen te zijn. Zo is dus de reikwijdte van de analyse van de wortel-methode ook veel groter dan die van de vertakking-methode. De wortel-methode is sterk gebaseerd op een theoretische analytische basis, maar bij de vertakking-methode is dat niet nodig omdat hierbij veelvuldig gebruik wordt gemaakt van vergelijkingen en het bijstellen van doelen.

Tegenover de methode van het maken van een rationele keuze van Simon zet Lindblom de methode van opéénvolgende beperkte vergelijkingen (incrementele besluitvorming) waarin sprake is van een reeks van keuzes als ware het kleine stapjes of vertakkingen.

In een gemeente waarin men werkt volgens de opéénvolgende beperkte vergelijkingen theorie zou gaandeweg in stapjes bepaald kunnen worden hoe de decentralisaties aan te pakken. De nieuwe Wmo-taken worden in uitvoering genomen: de gemeente biedt voortaan ook begeleiding aan wie dat nodig heeft. Op basis van de eerste ervaringen in die gemeentelijke uitvoering worden kleine aanpassingen gedaan: het aanvraagtraject wordt vereenvoudigd. Naar verloop van tijd vindt een ervaringsonderzoek plaats: op basis hiervan wordt nader gekeken of integratie van deze nieuwe taak met bestaande Wmo-taken mogelijk is.

#### *4.3.2 De logica van de gevolgen*

Bij de logica van de gevolgen of consequenties ('logic of consequences') gaat het niet om het best haalbare alternatief, maar om het bereiken van een doel (March & Olsen, 1989, 1995; Bekkers, 2007; Hemerijck, 2003; Schulz, 2004). Net als bij het handelingsperspectief handelt men bij de logica van de gevolgen rationeel en weloverwogen met het oog op de realisatie van doelstellingen door daar op de meest geschikte wijze aan te werken en de meest gepaste methode op toe te passen. De verwachting hierbij is dat men met overzichtelijke vraagstukken wordt geconfronteerd die goed zijn te onderscheiden van andere vraagstukken. Betrokkenen weten wat ze willen en wat ze gaan doen. Om tot een goed beredeneerde keuze te kunnen komen, dienen alle alternatieven in kaart te zijn gebracht, inclusief de gevolgen daarvan in kosten en baten en ook de eventuele in te calculeren risico's. Zo is het mogelijk om de mogelijke opties te rangschikken. Het gaat om een deductief proces, actie op basis van analyse van alternatieven met oog op een gewenst resultaat in de toekomst.

De centrale vraag waar het om draait bij de logica van de gevolgen is welk alternatief de beste consequenties heeft of tot de beste resultaten leidt. De aanname is dat de beslisser goed geïnformeerd is en zich door organisaties niet meer laat sturen of beperken en een scherpe scheiding bestaat tussen waarden en feiten.

#### 4.4 Samenspel en analysemodel

##### 4.4.1 *Samenspel tussen institutionele context en strategische keuze*

In de literatuur zijn er op hoofdlijnen twee wijzen om te begrijpen hoe sociale praktijken zijn vormgegeven. De ene zoekt de oorzaak primair in de aanwezige bepalende omstandigheden of factoren, de logica van de passendheid of structuur. De andere zoekt de oorzaak juist in de handelingen die actoren weloverwogen verrichten, de logica van de gevolgen of handeling. De institutionele context of structuur die zich ontwikkelt en de strategische keuze die wordt gemaakt of de handeling die wordt verricht, staan niet los van elkaar. Tussen beide bestaat een relatie en vindt ook een wisselwerking plaats. Giddens (1984) brengt met zijn structuratietheorie over dualiteit of wisselwerking samenhang tussen structuur en handeling. Hij maakt duidelijk dat een structuur vormend kan zijn voor een handeling en ook andersom. In zijn theorie staat de praktijk centraal (Giddens, 1984; Whittington, 1992; Dom, 2005). Sociale praktijken of alledaagse routines die de actor soms zelfs onbewust verricht, vormen de verbinding tussen een structuur en een handeling. Een structuur komt tot stand door sociale interactie, het contact tussen verschillende actoren. Wanneer een structuur een meer vaste vorm begint aan te nemen en zich een patroon ontwikkelt in die sociale interactie, bijvoorbeeld werkafspraken of tradities ('zo doen we dat hier nou eenmaal') ontstaat een systeem. Het ontstaan van een structuur of systeem kan ook weer een aanleiding zijn voor een actor om tot een handeling over te gaan. Zo ontstaat de wisselwerking tussen een structuur en een handeling. Een handelingsbekwame actor kan binnen de mogelijkheden (vrijheden, maar ook taken en verantwoordelijkheden) die hij heeft desgewenst zaken in de wereld om zich heen aanpassen. De mogelijkheid tot aanpassing wordt begrensd door de door de actor al dan niet onderkende beperkingen en ook door niet verwachte en niet bedoelde gevolgen van de aanpassing door de actor. Doordat een actor handelt, creëert hij daarmee een structuur of een aanpassing daarvan.

March en Olsen (2011) vinden het van belang om de door hen geformuleerde beide logica's als complementair aan elkaar te verkennen en niet als los van elkaar of in een bepaalde hiërarchische rangorde. Tussen de logica van de gepastheid en de logica van de gevolgen zijn relaties mogelijk. Afhankelijk van de situatie die zich voordoet, kan zich in de praktijk een verschuiving tussen de logica's voordoen. De logica van de gepastheid vereist een geroutineerd proces waarin slechts een kleine of geen aarzeling voorkomt. De logica van de gevolgen is juist relevant op een moment waarop aarzeling voorkomt en daarom analyse van de alternatieven plaatsvindt. Op het moment dat een situatie bekend is en men op basis van routine weet wat een passende keuze is, kan gehandeld worden via de logica van de gepastheid. Zo is minder analytisch vermogen nodig en is een efficiëntieslag mogelijk. Op het moment dat een nieuwe situatie zich voordoet waarin veel informatie verwerkt moet worden en een eenvoudige keuze op basis van bestaande regels niet mogelijk is, kan weer gehandeld worden via de logica van de gevolgen. Zo wordt een reflectiemoment geboden om na te denken over verschillende alternatieven en hun gevolgen om ongewenste effecten te voorkomen (Schulz, 2004).

Eerder in dit hoofdstuk zijn de concepten institutionele context en strategische keuze los van elkaar uitgewerkt. In deze paragraaf zijn deze beide concepten aan de hand van het werk van Giddens en March en Olsen met elkaar in verbinding gebracht. Een institutionele context oftewel een structuur en een strategische keuze oftewel een handeling zijn door middel van de praktijk met elkaar verbonden. Ook al zijn deze beide invalshoeken analytisch ten behoeve van de uitvoering van dit onderzoek van elkaar te scheiden.

##### 4.4.2 *Analysemodel met institutionele context en strategische keuze*

De concepten institutionele context en strategische keuze zijn geschikt om waarnemingen in de toepassing van sturingsperspectieven door gemeenten te kunnen duiden en begrijpen. Enkele voorbeelden van hoe dit in de praktijk er uit zou kunnen zien:

1. In de aanpak van de nieuwe taken zal tussen gemeenten een gelijke werkwijze (meebewegen, institutioneel isomorfisme) zichtbaar kunnen zijn omdat ze dezelfde wetten en regels dienen uit te voeren. Alle gemeenten verwerken nauwgezet deze regelgeving in hun beleid. Zo is de aanwezigheid van het perspectief *Public Administration* te begrijpen.

2. Tussen gemeenten zal steeds meer sprake kunnen zijn van verscheidenheid in de werkwijze (tegenbewegen, padafhankelijkheid) omdat ze voortbouwen op verschillende lokale situaties. Sommige gemeenten kennen meer werklozen mensen en sturen daarom sterker op uitstroom uit de uitkering dan andere. Zo is de aanwezigheid van het perspectief *New Public Management* te begrijpen.
3. Bij de overdracht per 2015 heeft wellicht de ene gemeente al vooraf een ver uitgewerkte beleidsmatige strategie bedacht hoe samen te gaan werken met de relevante actoren in het netwerk. Ingezet wordt op een nauwe samenwerking met organisaties voor zorg en welzijn. Zo is de aanwezigheid van het perspectief *New Public Governance* te begrijpen.
4. In de andere gemeente heeft zich mogelijk gedurende de transitieperiode incrementeel een strategie op basis van ervaringen in de uitvoeringspraktijk gevormd. Keer op keer wordt zo veel mogelijk ingespeeld op het ondersteunen van de maatschappelijke initiatieven van burgers. Zo is de aanwezigheid van het perspectief *Societal Resilience* te begrijpen.

Op basis van de theorieën over de institutionele context en de strategische keuze zijn verschillende opties mogelijk op basis waarvan de situatie die zich voordoet in de praktijk in gemeenten is te duiden. Allereerst gaat het om de institutionele context, de vragen of gemeenten institutionele druk ervaren die kan leiden tot institutioneel isomorfisme en of sprake is van situatie specifieke omstandigheden op lokaal niveau die een oorzaak kunnen zijn voor padafhankelijkheid. In het eerste geval gaat het om meebewegen, gemeenten zullen de verandering accepteren of wellicht proberen bijvoorbeeld via de VNG tot een compromis te komen. In de context van de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat ligt hier de nadruk op de eenheidsstaat, de rijksoverheid als het centrale gezag in Den Haag bepaalt (want betaalt). In het tweede geval gaat het om tegenbewegen, gemeenten zullen de verandering vermijden of wellicht zelfs proberen te trotseren. In de context van de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat ligt hier de nadruk op de decentralisatie, de autonomie van gemeenten. In hoofdstuk 2 is uiteengezet dat de boodschap van de rijksoverheid ten aanzien van de participatiesamenleving en de decentralisaties in het kort neerkomt op het streven naar meer eigen kracht en zelfredzaamheid van de burger en minder overheidsbetrokkenheid door te sturen op efficiëntere en goedkopere zorg en ondersteuning om te kunnen bezuinigen. In hoofdstuk 3 is vervolgens uitgewerkt dat in deze boodschap een combinatie van de sturingsperspectieven *Societal Resilience* en *New Public Management* is te herkennen. Indien in het casusonderzoek in de praktijk van een gemeente een combinatie van de perspectieven *Societal Resilience* en *New Public Management* als dominant aanwezige sturing zichtbaar is, wordt gekeken of de gemeente zich laat leiden door de boodschap ten aanzien van de participatiesamenleving en de decentralisaties. Is dit het geval, dan wordt dit geduid als een voorbeeld van institutionele druk die kan leiden tot institutioneel isomorfisme. Er is sprake van meebewegen met de rijksoverheid. Dit meebewegen kan meer expliciet zijn, bijvoorbeeld door in het beleid de boodschap van de participatiesamenleving uit te dragen, of meer impliciet, bijvoorbeeld door in de begroting de bezuinigingen van de decentralisaties door te voeren. Het is in deze casus te begrijpen dat zich een combinatie van perspectieven *Societal Resilience* en *New Public Management* voordoet.

Indien in het casusonderzoek in de praktijk van een gemeente een ander sturingsperspectief of een combinatie van sturingsperspectieven als dominant aanwezige sturing zichtbaar is<sup>44</sup>, wordt gekeken of de gemeente een duidelijk te onderscheiden eigen richting volgt. Is dit het geval, dan wordt dit geduid als een voorbeeld dat padafhankelijkheid als oorzaak kan hebben. Er is sprake van tegenbewegen ten opzichte van de rijksoverheid. Dit tegenbewegen kan meer expliciet zijn, bijvoorbeeld door nadrukkelijk afstand te nemen ten aanzien van het beleid vanuit de rijksoverheid, of meer impliciet, bijvoorbeeld door dit beleid in de praktijk simpelweg niet uit te voeren. Het is in deze casus te begrijpen dat zich een ander perspectief of combinatie van perspectieven voordoet.

---

<sup>44</sup> Uitgaande van dominant aanwezige sturing met één perspectief of een combinatie van twee perspectieven doen zich in totaal tien mogelijke opties voor: PA, NPM, NPG, SR, PA+NPM, PA+NPG, PA+SR, NPM+NPG, NPM+SR en NPG+SR. Bij meebewegen met de rijksoverheid gaat het om de combinatie NPM+SR, bij tegenbewegen ten opzichte van de rijksoverheid de andere negen opties.

Overigens is het ook mogelijk dat in een gemeente een combinatie van de perspectieven *Societal Resilience* en *New Public Management* als dominant aanwezige sturing zichtbaar is, maar vanwege een eigen richting en niet de boodschap van de participatiesamenleving en de decentralisaties. Bijvoorbeeld omdat er binnen de gemeente reeds een eigenstandige traditie bestaat van het activeren van burgers en het doelmatig gebruiken van middelen, afgezien van wat de rijksoverheid wil.<sup>45</sup> In dit geval is sprake van padafhankelijkheid (want eigen richting volgen) en toevallig ook van meebewegen met de rijksoverheid (want zelfde sturingsperspectieven toepassen).

Ten tweede gaat het om de strategische keuze, de vraag of gemeenten één doelgerichte strategische keuze maken of dat juist sprake is van zoekend patroon van meerdere strategische keuzes. In het ene geval is de keuze voor een bepaalde richting bij de aanpak van de taken vroegtijdig, duidelijk en consistent ingezet. In een casus blijkt bijvoorbeeld de keuze uit een visie in het coalitieakkoord die in het beleid is uitgewerkt en waarop in de uitvoering in de praktijk ook daadwerkelijk wordt aangestuurd. Dit is vooral het gemeentelijk sociaal domein ‘van de tekentafel’, dat vanaf de wortel wordt aangepakt. Het is te begrijpen dat hier een duidelijk en consistent aanwezig perspectief of een combinatie van perspectieven zichtbaar is, bijvoorbeeld *Societal Resilience* en *New Public Management*. In het andere geval is de te volgen richting minder uitgesproken, maar vormt de strategie zich stap voor stap. In een casus blijkt bijvoorbeeld dat in de periode omstreeks de decentralisaties en daarna gaandeweg een patroon van meerdere keuzes is te herkennen en deze keuzes worden vooral op basis van de eerdere praktijkervaringen gevormd. Dit is vooral het gemeentelijk sociaal domein ‘van de praktijk’, dat gaandeweg groeit via allerlei vertakkingen. Het is te begrijpen dat hier een minder duidelijk en uitgesproken aanwezig perspectief of een combinatie van perspectieven zichtbaar is, of dat hier in de loop der tijd wijzigingen in optreden, bijvoorbeeld een overgang van *Public Administration* naar *Societal Resilience*.

Op basis van de reacties van gemeenten nemen ten aanzien van de verandering van de institutionele context waarin zij werkzaam zijn en de door hen te maken strategische keuzes, doen zich uiteindelijk vier opties voor (zie ook Figuur 4.1):

1.1 Doelgericht meebewegen (expliciet): een strategische keuze om de richting van de rijksoverheid te willen volgen, met meer gelijkvormigheid tussen gemeenten als gevolg. Hiermee is de duidelijke aanwezigheid van de sturingsperspectieven *Societal Resilience* en *New Public Management* te begrijpen.

1.2 Doelzoekend meebewegen (impliciet): met een incrementeel patroon van keuzes volgt deze gemeente gaandeweg ook de richting van de rijksoverheid, met meer gelijkvormigheid tussen gemeenten als gevolg. Hiermee is ook de aanwezigheid van de sturingsperspectieven *Societal Resilience* en *New Public Management* te begrijpen.

2.1 Doelgericht tegenbewegen (expliciet): een uitgesproken strategische keuze om juist te kiezen voor een eigen inrichting in plaats van die van de rijksoverheid, met meer verschil tussen gemeenten als gevolg. Hiermee is de duidelijke aanwezigheid van een ander perspectief of een andere combinatie van sturingsperspectieven te begrijpen.

2.2 Doelzoekend tegenbewegen (impliciet): met een incrementeel patroon van keuzes volgt deze gemeente gaandeweg een eigen richting in plaats van die van de rijksoverheid, met meer verschil tussen gemeenten als gevolg. Hiermee is ook de aanwezigheid van een ander perspectief of een andere combinatie van sturingsperspectieven te begrijpen.

Afgezien van deze opties doet zich dus ook een theoretische tussenvorm voor waarbij een doelgerichte of doelzoekende strategische keuze wordt gecombineerd met meebewegen met de rijksoverheid, alleen dan niet vanwege institutionele druk vanuit die rijksoverheid, maar op basis van een eigen richting van de gemeente.

---

<sup>45</sup> In een dergelijke situatie is er wellicht geen sprake van een institutionele druk vanuit de rijksoverheid, maar is dus weldegelijk sprake van een normatieve maatschappelijke druk.

Figuur 4.1: Analysemodel

<i>Institutionele context (structuur, logica van de gepastheid)</i>		<i>Strategische keuze (handeling, logica van de gevolgen)</i>
Institutionele druk vanuit rijksoverheid	Eigen richting van gemeente	
1. Meebewegen, ingegeven door institutioneel isomorfisme		1. Doelgerichte strategische keuzes
2. Tegenbewegen, ingegeven door situatie specifieke padafhankelijkheid		2. Doelzoekend patroon van strategische keuzes

#### 4.5 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de institutionele context en de strategische keuze conceptueel uitgewerkt om de voorkeur voor een bepaald sturingsperspectief of een combinatie van sturingsperspectieven te kunnen duiden. De één aan de hand van de logica van de gepastheid ('logic of appropriateness') en de structuur ('structure') en de ander aan de hand van de logica van de gevolgen ('logic of consequences') en de handeling ('agency').

Vanuit de structuur en de logica van de gepastheid is uitgewerkt dat de institutionele context twee invalshoeken kan hebben. Ten eerste kan meebewegen met de richting van de rijksoverheid aan de orde zijn. Gemeenten doen steeds meer hetzelfde en lijken op elkaar onder invloed van institutioneel isomorfisme. Ten tweede kan sprake zijn van tegenbewegen ten opzichte van de rijksoverheid, door als gemeente een eigen richting te volgen. Er ontstaat hierdoor verscheidenheid en er kunnen zich unieke casussen voordoen als uitdrukking van de situatie specifieke padafhankelijkheid bij gemeenten.

Vanuit de handeling en de logica van de gevolgen is uitgewerkt dat de strategische keuze twee invalshoeken kan hebben. Enerzijds kan deze keuze vooraf uitgedacht en aan een helder gesteld doel gekoppeld zijn. Eén keuze die is gebaseerd op een analytisch en deductief proces. Anderzijds kan juist sprake zijn van een patroon van keuzes waarin doelzoekend gaandeweg nieuwe praktijken ontstaan. Keuzes die zijn gebaseerd op een improviserend en inductief proces.

Op basis van de beide logica's en de structuratietheorie is vervolgens uiteengezet dat de institutionele context en de strategische keuze niet los van elkaar te zien zijn. Structuur en handelen beïnvloeden elkaar over en weer. Daarna zijn de institutionele context en de strategische keuze in een analysemodel verwerkt om waarnemingen in de aanwezigheid van sturingsperspectieven in de gemeentelijke praktijk te kunnen begrijpen.

Tot slot, in het tweede hoofdstuk is nader ingegaan op de participatiesamenleving en de decentralisaties en in het vorige hoofdstuk zijn deze ontwikkelingen in verbinding gebracht met de sturingsperspectieven *Societal Resilience* en *New Public Management*. In dit hoofdstuk is uitgewerkt hoe aanwezigheid van deze combinatie van sturingsperspectieven of juist andere sturingsperspectieven en combinaties daarvan zijn te begrijpen vanuit hoe een gemeente beweegt in relatie tot de institutionele context en welke strategische keuze(s) ze maakt.



# Hoofdstuk 5

## Onderzoeksontwerp

### 5.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 zijn de decentralisaties en de participatiesamenleving besproken, de contextuele basis. In hoofdstuk 3 is ingegaan op perspectieven op sturing en in hoofdstuk 4 op de institutionele context en de strategische keuze, de theoretische basis. De volgende stap is het maken van een plan of ontwerp hoe dit onderzoek uit te voeren.

“Het ontwerp van een onderzoek bestaat uit twee onderdelen, te weten het conceptuele ontwerp en het technische ontwerp” (Verschuren & Doorewaard, 2010: 16). Het conceptuele ontwerp gaat over het ‘wat’ van het onderzoek en het technische ontwerp over het ‘hoe’. In de inleiding is ingegaan op het ‘wat’ en hier staat het ‘hoe’ centraal. Het gaat om de onderzoeksbenadering of strategie, het geheel van met elkaar samenhangende beslissingen over de wijze waarop het onderzoek wordt uitgevoerd. Verschuren en Doorewaard (2010) benoemen drie relevante vragen voor de opbouw van een onderzoek: 1. Wordt ingezet op breedte of diepte in het onderzoek? 2. Gaat het om een kwantitatief of een kwalitatief onderzoek? 3. Wordt gekozen voor een beschrijvend bureauonderzoek of een empirisch onderzoek?

Ten aanzien van de eerste twee vragen, breedte of diepte onderzoek en kwantitatief of kwalitatief onderzoek. Nederlandse gemeenten verschillen van elkaar, een breed opgezet onderzoek naar een groot aantal gemeenten doet recht aan deze diversiteit. Dit kan veel kwantitatief cijfermatig materiaal opleveren waarmee iets is te zeggen over de aanpak van de decentralisaties door gemeenten, al zal dit noodgedwongen vrij algemeen zijn. Daarentegen doet een diepgaand onderzoek naar een klein aantal gemeenten recht aan de complexiteit van de decentralisaties zowel in inhoud als in omvang. Met een kwalitatieve, interpretatieve benadering kan een goed beeld worden geschetst over de invulling en uitvoering van de decentralisaties in die gemeenten, maar dit zullen er niet zo veel kunnen zijn. Gelet op het grote aantal gemeenten in Nederland en het complexe onderwerp van onderzoek, tracht dit onderzoek recht te doen aan beide benaderingen en daarom kent het een opbouw in twee delen:

1. Een verkennend onderzoek gericht op een groot aantal gemeenten, kwantitatief.
2. Een verdiepend onderzoek gericht op een klein aantal gemeenten, kwalitatief.

Een verkennende, kwantitatieve vorm en een verdiepende, kwalitatieve vorm van onderzoek worden met elkaar gecombineerd. Deze wijze van onderzoek wordt ‘mixed methods’ genoemd (Tashakkori en Teddlie, 2010; Evers, 2015) en wordt gezien als een derde onderzoeksparadigma, naast de kwalitatieve en de kwantitatieve methoden van onderzoek. Het doel van deze onderzoeksmethode is om met een combinatie van kwantitatief en kwalitatief onderzoek tot een beter begrip te komen van het vraagstuk dan dat via één van beide methoden mogelijk zou zijn. Het is een meer pragmatische wijze van onderzoek doen, gericht op wat werkt in de praktijk. In dit geval om een goed beeld te verkrijgen van hoe Nederlandse gemeenten de decentralisaties aanpakken.

Ten aanzien van de derde vraag, bureauonderzoek of empirisch onderzoek. Bureauonderzoek en meer specifiek de vorm literatuuronderzoek wordt gebruikt voor de context over de participatiesamenleving en de decentralisaties in hoofdstuk 2, voor de theorie over de vier sturingsperspectieven in hoofdstuk 3 en voor de theorie over de institutionele context en de strategische keuze in hoofdstuk 4. Empirisch onderzoek wordt gebruikt in de bestudering van de gemeentelijke praktijk in hoofdstuk 6 en verder.

Dit onderzoek geeft een beeld van de eerste decentralisatiepraktijk en de start van de participatiesamenleving in Nederlandse gemeenten vanaf 2015 door te beschrijven wat daar gebeurt (op basis van ‘wat’-vragen). Voorts is het streven om hetgeen wordt waargenomen in gemeenten te vergelijken en ook te kunnen duiden en begrijpen (op basis van ‘waarom’-vragen). Vervolgens is ook het doel om op basis van wat er gebeurt en waarom een bijdrage te leveren aan het denken over de positie van gemeenten en de ontwikkeling van de sturingsperspectieven. Op deze wijze komen zowel ‘binnen’ als ‘buiten’-vragen (Koningsveld, 2006) aan bod.

Dit hoofdstuk behandelt alle relevante aspecten van onderzoeksontwerp, zoals de fasen van het onderzoek en de daarbij toe te passen onderzoeksstrategie, het te gebruiken onderzoeksmateriaal en de operationalisering van de theorie. Allereerst is aandacht voor de verkennende fase (paragraaf 5.2), daarna voor de verdiepende fase (paragraaf 5.3). Het hoofdstuk sluit af met een conclusie (paragraaf 5.4).

## 5.2 Verkennend onderzoek

### 5.2.1 Onderzoeksstrategie

Het verkennend onderzoek maakt gebruik van de onderzoeksstrategie enquête (survey). Deze strategie is geschikt om een breed overzicht te creëren van een groot aantal onderzoekseenheden op een bepaald moment (Verschuren en Doorewaard, 2010; Baarda & De Goede, 2006). Van die onderzoekseenheden worden documenten verzameld om kwantitatief te verwerken. In die verwerking wordt gebruik gemaakt van inhoudsanalyse ('content analyses'), een onderzoeksmethode om de inhoud van bestaande informatie te kunnen analyseren (Krippendorff, 1989). Door met deze strategie de gemeenten te onderzoeken en hun beleidsmatige documenten te analyseren, is het mogelijk om op hoofdlijnen de verscheidenheid tussen een groot aantal gemeenten te laten zien.

Nederland heeft 355 gemeenten en die verschillen van elkaar. Dit is een te groot aantal om binnen de beperkingen die verbonden zijn aan een promotieonderzoek allemaal te betrekken. Ook kan dat tot het risico leiden dat appels met peren worden vergeleken, bijvoorbeeld Amsterdam (bijna 900.000 inwoners) met Schiermonnikoog (ongeveer 900 inwoners). Bovendien wordt bij de decentralisaties gewerkt met grotere centrumgemeenten die voor omliggende kleinere gemeenten taken uitvoeren. Het doel is in deze onderzoeksfase enerzijds voldoende vergelijkbare gemeenten te betrekken en anderzijds ook dat aantal af te bakenen en niet de allerkleinste gemeenten mee te nemen. Zo wordt beoogd recht te doen aan de diversiteit van de Nederlandse gemeenten. Gekozen wordt om in de verkennende fase de 50 grootste gemeenten van Nederland te betrekken, die ook worden gebruikt in de Atlas voor gemeenten.<sup>46</sup> Deze 50 gemeenten kennen samen een groot deel van de Nederlandse bevolking. Ook zijn deze gemeenten vrijwel allemaal stedelijk en/of vervullen zij een regionale centrumfunctie en zijn zij dus tot op zekere hoogte vergelijkbaar. De kleinsten van deze 50 gemeenten hebben bijna 70.000 inwoners. Daarmee worden kleinere en over het algemeen meer landelijk gelegen gemeenten uitgesloten. In de relatie tot de aanpak van de decentralisaties als onderzoeksobject is een complicatie bij kleinere gemeenten dat deze vaak in wisselende samenstellingen in regionaal verband te werk gaan. Een eigen lokaal ingekleurde gemeentelijke invulling en uitvoering van de decentralisaties zou daarmee ter discussie staan.

Bij de 50 grootste gemeenten van Nederland vindt een verkenning op hoofdlijnen plaats van hoe zij beogen invulling en uitvoering te geven aan de decentralisaties en de participatiesamenleving. Hierbij gaat het in essentie om twee aandachtspunten:

1. Zijn er verschillen zichtbaar tussen de gemeenten in de beleidsmatige benadering van hun nieuwe taken?
2. Is het mogelijk om daaruit te herleiden of de gemeenten in hun beleid specifiek sturen op regels (*PA*), prestaties (*NPM*), netwerken (*NPG*) of samenlevingsinitiatieven (*SR*)?

### 5.2.2 Onderzoeksmateriaal

In het verkennend onderzoek wordt gebruik gemaakt van documenten, van bestaand materiaal van de geselecteerde 50 gemeenten. Van deze gemeenten worden de beleidsplannen over de decentralisaties gebruikt uit de periode waarin de meeste gemeenten de nieuwe taken beleidsmatig hebben ingevuld (begin 2013 tot en met half 2015).<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Zie Bijlage A voor de geselecteerde 50 gemeenten. De makers van de Atlas voor gemeenten kijken naar de 50 grootste gemeenten van Nederland op 1-1-2004. De selectie van gemeenten is sindsdien niet meer aangepast om de vergelijkbaarheid door de tijd te garanderen en te voorkomen dat door gemeentelijke herindelingen grote niet-stedelijke gemeenten worden vergeleken met stedelijke gemeenten ([www.atlasvoorgemeenten.nl](http://www.atlasvoorgemeenten.nl)).

<sup>47</sup> Deze onderzoeksfase is uitgevoerd in de periode voorjaar/zomer 2015.

Door een inhoudsanalyse toe te passen op deze beleidsplannen, is het mogelijk een beeld te verkrijgen hoe gemeenten van plan zijn te beginnen met hun nieuwe taken in het sociaal domein. Ook hebben deze beleidsplannen een openbare en bestuurlijke status (vastgesteld door de raad), waardoor ze over het algemeen goed te vinden zijn via de desbetreffende raadsinformatiesystemen of de digitale agenda's op de gemeentelijke internetpagina's.

Het valt op dat van de drie deelgebieden binnen de decentralisaties werk, zorg en jeugd op het thema zorg (de transitie van de AWBZ naar de Wmo 2015) de meest beleidsrijke documenten zijn te vinden. Dit zijn beleidsplannen waarin gemeenten uitgebreid beschrijven waar ze naartoe willen, waarom en hoe. Daarom wordt in deze verkennende fase zo veel mogelijk hiervan gebruik gemaakt. Indien een gemeente in de toegepaste periode meerdere Wmo-beleidsplannen heeft gemaakt, wordt het eerste plan gebruikt. Indien een gemeente geen Wmo-beleidsplan heeft, wordt zo mogelijk een gecombineerd beleidsplan met jeugd of een integraal beleidsplan voor alle drie de decentralisaties gebruikt. Bij één van de geselecteerde 50 gemeenten is in de geselecteerde periode geen beleidsplan over de gedecentraliseerde taken tot stand gekomen. Zodoende worden in de selectie voor het verkennend onderzoek 49 beleidsplannen opgenomen.<sup>48</sup>

### 5.2.3 Operationalisering van de theorie

In hoofdstuk 3 is een deel van de te gebruiken theorie behandeld, namelijk vier perspectieven op sturing: *Public Administration*, *New Public Management*, *New Public Governance* en *Societal Resilience*.

Om in het verkennend onderzoek te kunnen nagaan in hoeverre deze perspectieven op sturing teruggekomen in de voor deze fase geselecteerde 49 beleidsplannen, wordt hierop een inhoudsanalyse uitgevoerd. Deze analyse vindt plaats aan de hand van woordenlijsten die zijn opgesteld op basis van een eerste handmatige leersronde van een aantal beleidsplannen waaruit kenmerkende signaalwoorden voor de vier perspectieven zijn geselecteerd.

Bij wijze van concretisering hiervan vier beknopte voorbeelden van de taal die in een gemeentelijk beleidsplan over de decentralisaties voor zou kunnen komen:

1. Indien in een beleidsplan veel woorden als regelen, kaders, garantie of rechtsbescherming voorkomen, dan duidt dat op sturing op een correcte toepassing van de toepasselijke wet- en regelgeving en een benadering waarin het perspectief *Public Administration* is te herkennen.
2. Indien in een beleidsplan veel woorden als bezuiniging, meten, prestatie of efficiënt voorkomen, dan duidt dat op sturing op optimaal presteren met de beschikbare financiële middelen en een benadering waarin het perspectief *New Public Management* is te herkennen.
3. Indien in een beleidsplan veel woorden als netwerken, verbinden, partnerschap of innovatie voorkomen, dan duidt dat op sturing op samenwerking met partners aan de innovatie van diensten en een benadering waarin het perspectief *New Public Governance* is te herkennen.
4. Indien in een beleidsplan veel woorden als participeren, meedoen, veerkracht en zelfredzaam voorkomen, dan duidt dat op sturing op initiatief vanuit de samenleving en eigen kracht van de burger en een benadering waarin het perspectief *Societal Resilience* is te herkennen.

Voor elk sturingsperspectief is een woordenlijst samengesteld met signaalwoorden.<sup>49</sup> Hiermee is het mogelijk om de 49 geselecteerde beleidsplannen inhoudelijk te analyseren op de gebruikte beleidstaal. Met het programma Nvivo worden de signaalwoorden in de beleidsplannen geteld om te kunnen bepalen in welke mate de sturingsperspectieven daarin voorkomen. Aan de hand van deze scores is het vervolgens mogelijk om op de 49 beleidsplannen te bepalen welke gemeenten meer of juist minder gebruik maken van een bepaald type beleidstaal dat is te herleiden naar één van de vier sturingsperspectieven.

---

<sup>48</sup> Zie Bijlage B voor de geselecteerde 49 beleidsplannen. Hiervan gaan 33 specifiek over de nieuwe zorgtaken, acht over zorg en jeugd en acht integraal over alle drie de decentralisaties.

<sup>49</sup> Zie Bijlage C voor de operationalisering van de sturingsperspectieven in signaalwoorden.

## 5.3 Verdiepend onderzoek

### 5.3.1 Onderzoeksstrategie

Het verdiepend onderzoek maakt gebruik van de onderzoeksstrategie casusstudie ('casestudy'). Dit is een vorm van onderzoek waarbij ingezet wordt op een diepgaand en integraal beeld van enkele objecten of processen die begrensd zijn in tijd. Door met deze strategie de gemeenten te onderzoeken en hun beleidsmatige invulling en organisatorische uitvoering van de decentralisaties te analyseren, is het mogelijk om meer specifiek de verscheidenheid tussen een klein aantal gemeenten te laten zien.

Verschuren en Doorewaard (2010: 184) noemen een zevental kenmerken van de casusstudie: 1. een smal domein met weinig onderzoekseenheden, 2. een arbeidsintensieve benadering, 3. meer diepte dan breedte, 4. een selectieve oftewel strategische steekproef, 5. het onderzoek betreft een geheel, 6. een waarneming op locatie en 7. kwalitatieve gegevens en dito onderzoeksmethoden. Een relevante vraag (Verschuren en Doorewaard, 2010; Yin, 2012) is vervolgens wat voor vorm van casusstudie wordt gebruikt, een enkelvoudige ('single case') of een vergelijkende ('multiple case').

In dit geval wordt gewerkt met een vergelijkende casusstudie volgens de hiërarchische methode. Ten behoeve van de verdiepende fase worden uit de 50 gemeenten (effectief dus 49) uit het verkennend onderzoek vijf geselecteerd voor de casusstudie. Deze selectie vindt plaats op basis van de resultaten in het verkennend onderzoek. Geselecteerd worden:

1. één gemeente met een hoge score op de aanwezigheid van het perspectief *Public Administration*;
2. één gemeente met een hoge score op de aanwezigheid van het perspectief *New Public Management*;
3. één gemeente met een hoge score op de aanwezigheid van het perspectief *New Public Governance*;
4. één gemeente met een hoge score op de aanwezigheid van het perspectief *Societal Resilience*.

5. één gemeente met een vrij gemiddelde score op de aanwezigheid van de vier sturingsperspectieven; Deze gemeentelijke casussen worden volgens een vast patroon los van elkaar bestudeerd. Eerst wordt een algemeen beeld van de gemeente verkregen aan de hand van beschikbare documenten en dat beeld wordt vervolgens verder ingevuld aan de hand van verdiepende gesprekken met medewerkers. Vervolgens vindt een vergelijking plaats van de verkregen beelden van de vijf casusgemeenten. Zo is het mogelijk om nader in te gaan op de invulling en de uitvoering van de decentralisaties in deze gemeenten en recht te doen aan de complexiteit van de overdracht van de nieuwe taken.

Bij de drie decentralisaties in het sociaal domein gaat hem om een overdracht van taken op drie beleidsthema's: werk (de Participatiewet), zorg (de Wmo 2015) en jeugd (de Jeugdwet). Vanwege de beperkingen die verbonden zijn aan een promotieonderzoek is het niet mogelijk om in de casusstudie binnen de vijf te selecteren gemeenten alle drie de decentralisaties diepgaand te onderzoeken. Daarom wordt de aanpak van de decentralisaties in algemene zin behandeld en meer specifiek ingegaan op twee thema's die dienen als casussen:

1. De verplichte tegenprestatie op grond van de Participatiewet, binnen het domein werk en inkomen;
2. De Wmo-voorziening thuiszorg (hulp bij het huishouden), binnen het domein zorg en welzijn.<sup>50</sup>

Beide casussen worden nu inhoudelijk uitgewerkt. Voor beide onderwerpen geldt dat er sprake is van een belangrijke verandering per 2015. In de Participatiewet is de tegenprestatie verplicht gesteld. Met de komst van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 is ingezet op minder gebruik van voorzieningen en bezuinigt de rijksoverheid op het budget voor de thuiszorg.

#### Casus 1, de tegenprestatie

'De verplichte tegenprestatie in de bijstand is in iedere gemeente anders', een kop boven een artikel van het NRC Handelsblad op 2 januari 2015. Met de invoering van de Participatiewet is de tegenprestatie een verplichting geworden.<sup>51</sup> Gemeenten geven een verschillende invulling aan deze verplichting in de nieuwe wet (Van der Hulst, 2015).

---

<sup>50</sup> De selectie van deze casussen heeft plaatsgevonden in de zomer van 2015 op basis van de actualiteit en de uitkomsten van de verkennende fase van het onderzoek. In die periode is meer aandacht voor wat speelt ten aanzien van werk en zorg (toepassing van wet- en regelgeving, financiële vraagstukken) dan bij jeugd.

<sup>51</sup> Een goed beeld van de toepassing van de tegenprestatie door gemeenten biedt Kampen (2014).

Sinds 1 januari 2015 is de Participatiewet van kracht. Op basis van deze wet kan van mensen die een bijstandsuitkering ontvangen een tegenprestatie worden gevraagd.<sup>52</sup> Elke volwassene die nog niet pensioengerechtigd is, moet door het gemeentebestuur opgedragen werk doen. Dit is de tegenprestatie voor de ontvangen bijstandsuitkering. Gemeenten dienen in een verordening te bepalen wat voor een tegenprestatie mensen moeten vervullen en beleid ontwikkelen over inhoud, omvang en duur van de tegenprestatie. Gemeenten kunnen bepalen dat bijvoorbeeld een bepaald soort vrijwilligerswerk voor een voldoende aantal uren als tegenprestatie is te kwalificeren. Alleenstaande ouders die de volledige zorg hebben voor één of meer kinderen tot vijf jaar worden uitgezonderd van de verplichte tegenprestatie en het is mogelijk mantelzorgers uit te sluiten. De tegenprestatie mag niet de activiteiten gericht op terugkeer naar de arbeidsmarkt (re-integratie) verhinderen.

RTL Nieuws (2015) heeft gekeken hoe de 30 grootste Nederlandse gemeenten invulling geven aan de verplichte tegenprestatie. De meeste gemeenten laten de bijstandsgerechtigden bepalen wat voor tegenprestatie zij voor hun uitkering verrichten. Veelal is de gedachte dat men gemotiveerd is en graag iets wil doen. Bij de gemeenten die wel een tegenprestatie verplichten, gaat het om maatschappelijk nuttige activiteiten, vrijwilligerswerk. Soms betreft de verplichte tegenprestatie ook re-integratie-activiteiten gericht op terugkeer naar de arbeidsmarkt. Uit een inventarisatie van Binnenlands Bestuur onder 100.000+ gemeenten blijkt dat zij vrijwel allen beleid hebben ten aanzien van de tegenprestatie, maar dat grote verschillen bestaan in wat wordt verwacht (Limburg, 2015). Meestal mogen mensen zelf bepalen wat ze doen als tegenprestatie. Een aantal gemeenten wil geen tegenprestatie eisen. De tegenprestatie is vanaf 2012 ook al mogelijk op basis van de oude Wet Werk en Bijstand (WWB), alleen betreft het dan nog geen verplichting. De Inspectie SZW (2013) heeft onderzoek verricht naar de gemeentelijke uitvoeringspraktijk van de tegenprestatie. In dit onderzoek zijn 148 gemeenten betrokken. 78 gemeenten geven aan met de tegenprestatie bezig te zijn, 32 daarvan voeren de tegenprestatie ook bij hun klanten uit. De Inspectie concludeert dat de tegenprestatie nog niet tot grote wijzigingen in de klantbenadering van gemeenten heeft geleid. Als een gemeente de tegenprestatie uitvoert, is dat vaak door een verbinding te leggen met de bestaande praktijk binnen hun re-integratie en participatiebeleid. De doelen van de tegenprestatie zijn activering, instroombeperking en handhaving. Gemeenten die met de tegenprestatie wel de klant anders benaderen, blijven dichterbij het wettelijke doel van het instrument: iets terug te laten doen voor de uitkering. Belemmeringen bij invoering van de tegenprestatie zijn het beschikbaar krijgen van voldoende plaatsen voor klanten en de uitvoeringskosten. De tegenprestatie activiteiten variëren sterk, gemeenten vinden het moeilijk activiteiten te vinden die niet leiden tot verdringing van betaald werk of vrijwilligerswerk.

#### Casus 2, de thuiszorg

‘Driekwart senioren in ongewisse over hulp’, een kop boven een artikel van de Volkskrant op 2 januari 2015. Met de decentralisaties verandert veel in de zorg, bij gemeenten veelal ingestoken uit financiële noodzaak vanwege bezuinigingen. In de praktijk blijkt dat de ene gemeente al meer veranderingen doorvoert dan de andere en dat leidt tot onzekerheid (Huisman, 2015).

Thuiszorg, in Wmo-jargon hulp bij het huishouden of voorheen huishoudelijke hulp, is sinds invoering van de Wmo in 2007 al een gemeentelijke taak. Toch krijgt thuiszorg bij de decentralisaties veel aandacht vanwege de grote bezuiniging. De oorspronkelijk beoogde korting op de thuiszorg in het regeerakkoord van het kabinet Rutte/Asscher is 75% per 2015, dit is een half jaar later bijgesteld tot 40%. Vanwege protest tegen deze bezuiniging, is in het najaar van 2014 de hulp bij het huishouden toeslag (HHT) bedacht. Gemeenten kunnen deze toeslag aanvragen om extra thuiszorg en een gedeeltelijk en tijdelijk behoud van werkgelegenheid te bieden. 300 gemeenten maken hier gebruik van (De Koster, 2014b, Van Rossum, 2014).

Het kabinet is van mening dat thuiszorg van overheidswege er alleen is voor mensen met ernstige beperkingen. Anderen dienen dit zelf te bekostigen of in ieder geval een eigen bijdrage te leveren. De gedachte van het kabinet achter de decentralisatie van andere zorgtaken zoals ondersteuning is dat deze te combineren zijn met thuiszorg en zo efficiëntiewinst te behalen zou moeten zijn.

---

<sup>52</sup> Artikel 9 lid 1 sub c: “De belanghebbende van 18 jaar of ouder doch jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd is, vanaf de dag van melding als bedoeld in artikel 44, tweede lid, verplicht: naar vermogen door het college opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten die worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt.”

Gemeenten gaan op verschillende wijzen om met de bezuiniging. Veel gemeenten kiezen voor het bezoeken van thuiszorgcliënten voor een keukentafelgesprek om te beoordelen hoe de situatie van de zorgbehoevende is en of deze zelf of iemand uit het eigen sociale netwerk van familie, vrienden en burens taken over kan nemen. Zo trachten gemeenten strenger te indiceren om soberder zorg te bieden of eenvoudige thuiszorg (hulp bij het huishouden niveau 1) af te schaffen. Eind 2014 oordeelt de rechter dat het niet mogelijk is om thuiszorg te beëindigen zonder een voorafgaand gesprek (De Koster 2014c). Andere gemeenten trekken bij de coalitievorming in 2014 extra geld uit voor compensatie van de korting vanuit de rijksoverheid of voor een reserve om eventuele financiële tegenvallers op te kunnen vangen (De Koster, 2014a). Uit een inventarisatie van Binnenlands Bestuur blijkt dat veel gemeenten aanpassingen doorvoeren per 2015 (De Koster & Salhi, 2014). Bijna een kwart van de gemeenten stopt, ook wordt veel gekort in het aantal uren of gekozen voor een andere inrichting van de eenvoudige thuiszorg. In bijna een kwart van de gemeenten verandert voor bestaande cliënten in 2015 nog niets. Veel gemeenten willen de thuiszorg anders gaan organiseren: niet langer uren toekennen, maar als resultaat 'een schoon en leefbaar huis' nastreven. Ook denken sommige gemeenten nog na over een nieuwe invulling.

In 2015 worden veel bezwaarschriften ingediend tegen gemeentelijke besluiten ten aanzien van het recht op thuiszorg (De Koster, 2015a, 2015b). In het bijzonder gaat het over de vraag of gemeenten de eenvoudige thuiszorg wel mogen afschaffen of beperken, in het voorjaar van 2016 lopen ruim 2000 rechtszaken en een procedure bij de Centrale Raad van Beroep (CRvB) (Elzinga, 2016a; De Koster, 2016a). De CRvB beslist dat thuiszorg een gemeentelijke taak blijft, gemeenten ook onder de nieuwe Wmo thuiszorg moeten leveren en dat altijd een onderzoek moet plaatsvinden naar wat nodig is voor een schoon en leefbaar huis (Mudde, 2016). De consequentie van deze uitspraak is dat veel gemeenten hun beleid moeten bijstellen en dat heeft financiële consequenties (Elzinga, 2016b; De Koster, 2016b).

In de voor de verdiepende fase te selecteren vijf gemeenten wordt ingegaan op deze twee casussen. Om een goed beeld te verkrijgen van hoe deze gemeenten de tegenprestatie en de thuiszorg aanpakken, wordt gekeken naar een viertal verschillende elementen: Beleid, Organisatie, Bekostiging en Aansturing.

Per element is aangegeven waar de onderzoeksstrategie op wordt gericht:

- Beleid: wat wil je bereiken?

Bij het onderdeel beleid gaat het over wat de desbetreffende gemeente nastreeft op het gebied van werk en zorg. Van een brede benadering van de re-integratie en participatie gaat de aandacht uit naar activerende activiteiten en de invulling van de tegenprestatie, idem ten aanzien van de visie op maatschappelijke ondersteuning naar verandering in de maatwerkvoorziening thuiszorg.

- Organisatie: hoe ga je dat doen?

Bij het onderdeel organisatie gaat het over hoe de gemeente de uit te voeren taken aanpakt. Hierbij komt ook een schets van de situatie aan de orde: het aantal mensen zonder werk en/of in bepaalde groepen of trajecten, het aantal mensen dat gebruik maakt van het gemeentelijke aanbod van Wmo-voorzieningen.

- Bekostiging: op welke wijze betaal je dat?

Bij het onderdeel bekostiging gaat het over hoe de uitvoering van het beleid wordt betaald en welke bestuurlijke keuzes worden gemaakt bij het inzetten van de beschikbare financiële middelen voor de te verrichten taken binnen het sociaal domein. Ook de opbouw van de begrotingscyclus en monitoring van uitgaven komen aan de orde.

- Aansturing: waar focus je op?

De decentralisaties betekenen een grote verandering voor gemeenten, nieuwe taken invullen en uitvoeren, binnen beperkte tijd en financiële middelen. Daarom is per gemeente per casus ook een onderdeel aansturing opgenomen om in beeld te brengen wat de belangrijke keuzes zijn in de invulling en uitvoering van deze taken.

Bij de vijf te onderzoeken gemeenten gaat het in essentie om twee aandachtspunten:

1. Zijn er verschillen zichtbaar tussen de gemeenten in de wijze waarop zij de decentralisaties beleidsmatig invullen, de uitvoering daarvan in de praktijk organiseren, de taken bekostigen en focussen in de aansturing?
2. Is het mogelijk om daaruit te herleiden of de gemeenten in hun beleid, organisatie, bekostiging en aansturing specifiek sturen op regels (*PA*), prestaties (*NPM*), netwerken (*NPG*) of samenlevingsinitiatieven (*SR*)?

### 5.3.2 Onderzoeksmateriaal

In het verdiepend onderzoek wordt gebruik gemaakt van verschillende soorten gegevens en bronnen. Objecten van onderzoek zijn personen, situaties, voorwerpen en processen. Bronnen van informatie zijn personen, media, werkelijkheid, documenten en literatuur. Een informatiebron kan gegevens (data) of kennis opleveren (Verschuren en Doorewaard, 2010). Het onderzoeksobject is in dit onderzoek een proces, de gemeentelijke aanpak van de decentralisaties. Om dit proces voor de vijf te selecteren gemeenten te kunnen analyseren, wordt gebruik gemaakt van de informatiebronnen documenten en personen, diverse gemeentelijke beleidsmatige en financiële stukken en verschillende ter zake deskundige gemeenteambtenaren. Bij de onderzoeksstrategie is aangegeven dat in de casussen wordt gekeken naar een viertal elementen: Beleid, Organisatie, Bekostiging en Aansturing.

Per element is aangegeven welke informatiebronnen worden gebruikt:

- Beleid: wat wil je bereiken?

In elke gemeente wordt gestart met een analyse van het coalitieakkoord uit 2014 en is aandacht voor de beleidsontwikkeling tussen eind 2012 en voorjaar 2017. Deze informatie is aangevuld en verdiept aan de hand van de interviews met ambtenaren, voor dit onderdeel betreft het vooral beleidsadviseurs op strategisch of tactisch niveau.

- Organisatie: hoe ga je dat doen?

Zwaartepunt van het bronmateriaal ligt bij organisatie in de interviews met de gemeentelijke professionals die direct contact met inwoners hebben, de consultants of eventueel het management daarvan. Bij een aantal gemeenten wordt ook gebruik gemaakt van schriftelijke bronnen, zoals rapporten van de gemeentelijke rekenkamer.

- Bekostiging: op welke wijze betaal je dat?

Per gemeentelijke casus wordt gestart met de relevante onderdelen uit de begroting 2016, het tweede decentralisatiejaar en voor veel gemeenten zeker wat betreft de Wmo-casus een interessant moment in de periode van transitie en transformatie. Ook worden voor bekostiging ambtenaren geïnterviewd, veelal gaat het om controllers op strategisch of tactisch niveau.

- Aansturing: waar focus je op?

Leidraad bij dit element zijn de interviews met directeuren, managers en enkele andere ambtenaren over de bijzondere karakteristieken in de aanpak, over waar men in de praktijk tegenaan loopt, over wat (al) goed gaat en over wat men (nog) zou willen doorontwikkelen. Het sociaal domein is nog nergens helemaal af en blijft volop in beweging.

In het verdiepend onderzoek wordt allereerst gebruik gemaakt van de informatiebron documenten, door relevante schriftelijke stukken van de gemeenten zoals beleids- en uitvoeringsplannen en financiële jaarstukken te bestuderen. De voordelen van het gebruiken van deze bron zijn dat deze documenten snel een eerste beeld van de gemeente geven om op verder te kunnen werken en ook over het algemeen goed toegankelijk zijn, want digitaal via internet op te zoeken of eventueel per e-mail of telefonisch op te vragen bij de betrokken ambtenaren. In deze documentenstudie wordt gebruik gemaakt van gemeentelijke stukken binnen de zittingsduur van het kabinet Rutte/Asscher dat de decentralisaties en participatiesamenleving heeft ingezet.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Deze onderzoeksfase is uitgevoerd in de periode zomer 2015 tot zomer 2017.

Voor het verdiepend onderzoek wordt ook gebruik gemaakt van de informatiebron personen, door in de gemeenten verschillende ambtenaren te interviewen met een functie in beleid, uitvoering, planning en control of management. Deze personen dienen als informant, door inzicht te bieden in processen en situaties, en als deskundige, door kennis te delen over de gemeente. De voordelen van het gebruiken van deze bron zijn dat deze personen de te verkrijgen kennis uit de documenten goed en snel kunnen toelichten, duiden en daarmee ook verrijken. Op die manier kan gericht gewerkt worden aan de beantwoording van de onderzoeksvragen.

Voor het ontsluiten van bronnen is het mogelijk om verschillende technieken te gebruiken, namelijk ondervraging, observatie, gebruik van meetinstrumenten, inhoudsanalyse en gebruik van een zoekstelsel (Verschuren en Doorewaard, 2010). Gebruik wordt gemaakt van de technieken inhoudsanalyse en ondervraging.

De inhoudsanalyse wordt toegepast op de diverse gemeentelijke schriftelijke stukken. Het betreft een kwalitatieve inhoudsanalyse, waarbij in de schriftelijke stukken wordt gezocht naar relevante informatie om dit vervolgens een betekenis te geven in het onderzoek. De techniek ondervraging, meer specifiek de vorm interview, wordt toegepast in de gesprekken met de diverse gemeentelijke ambtenaren. Het gaat om kwalitatieve interviews (Evers, 2007), met een semi-open vragenlijst op basis van de onderzoeksvragen om enerzijds de relevante punten aan bod te laten komen en anderzijds ook ruimte te bieden aan de geïnterviewde om mogelijk relevante nieuwe inzichten en kennis te verstrekken.<sup>54</sup> De interviews met de ambtenaren vinden in beginsel allemaal in persoon ('face-to-face') en ter plekke in het desbetreffende stadhuis of gemeentekantoor plaats met het oog op een optimale interactie met de respondent. Indien dit echt niet mogelijk is, wordt uitgeweken naar een telefonisch interview.<sup>55</sup> Aan de hand van de uit de documentenanalyse en interviews verkregen informatie wordt een concept-casusbeschrijving gemaakt. Deze casusbeschrijving wordt voor akkoord voorgelegd aan de eveneens te spreken directeur of manager die de (eind)verantwoordelijkheid draagt voor het gemeentelijke (deel van het) sociaal domein.

### 5.3.3 Operationalisering van de theorie

In hoofdstuk 3 is een deel van de te gebruiken theorie behandeld, namelijk vier perspectieven op sturing: *Public Administration*, *New Public Management*, *New Public Governance* en *Societal Resilience*.

Om in het verdiepend onderzoek te kunnen nagaan in hoeverre deze perspectieven op sturing terugkomen in de voor deze fase geselecteerde vijf gemeenten, wordt een vertaling gemaakt van de perspectieven naar de elementen in de casussen. In de praktijk zal een gemeente waarschijnlijk nooit volledig via één van de vier perspectieven functioneren en te werk gaan. Te verwachten is dat hierin een bepaalde gelaagdheid zal optreden, die is terug te vinden in de vier elementen: Beleid, Organisatie, Bekostiging en Aansturing.

Bij wijze van concretisering hiervan vier beknopte voorbeelden van hoe de aanpak van een gemeente er mogelijk uit zou kunnen zien:

1. Gemeente A heeft een coalitieakkoord en beleidsplannen die uitgaan van het samen stad zijn en co-creatie met partners in de stad. A heeft een kleine organisatie met medewerkers die veel contacten hebben met burgers om hun initiatieven te ondersteunen. Taken binnen het sociaal domein worden afgerekend op basis van de daadwerkelijk geleverde prestaties. Het politiek bestuur en de ambtelijke leiding vinden het erg belangrijk dat de gemeente een goed sociaal vangnet overeind houdt zodat iedereen krijgt waar men recht op heeft.  
→ Beleid: *New Public Governance*, Organisatie: *Societal Resilience*, Bekostiging: *New Public Management*, Aansturing: *Public Administration*.

---

<sup>54</sup> Zie Bijlage D voor de vragenlijsten.

<sup>55</sup> De interviews worden opgenomen en nadien uitgewerkt in een verslag dat ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de respondent.



2. Gemeente B heeft een Actieprogramma Werk met concrete doelen op de reductie van het aantal werklozen. In de ambtelijke organisatie is duidelijk welke onderdelen verantwoordelijk zijn voor re-integratie en participatie en wat de daartoe behorende medewerkers doen. B ondersteunt de activiteiten in het netwerk van werkgevers op basis van cofinanciering. Bij het terugdringen van de werkloosheid stuurt het college aan op stimulering van het maatschappelijk initiatief (onder andere sociaal ondernemerschap).  
→ Beleid: *New Public Management*, Organisatie: *Public Administration*, Bekostiging: *New Public Governance*, Aansturing: *Societal Resilience*.
3. Gemeente C heeft een beleidsplan Wmo waarin sterk wordt uitgegaan van de zelfredzaamheid en de eigen verantwoordelijkheid van de burger. Wmo-voorzieningen worden verstrekt op een zo efficiënt mogelijke werkwijze aan de klant. Men vindt het van belang dat voldoende budget beschikbaar is om iedereen die daar recht op heeft de juiste voorzieningen te kunnen bieden. Bij de uitvoering van de nieuwe Wmo wil het college samenwerken met maatschappelijk betrokken welzijnsinstellingen binnen het netwerk.  
→ Beleid: *Societal Resilience*, Organisatie: *New Public Management*, Bekostiging: *Public Administration*, Aansturing: *New Public Governance*.
4. Gemeente D heeft een kadernota voor de decentralisaties over de vertaling van de nieuwe wet- en regelgeving naar het beleid en ook complete uitvoeringsplannen voor zowel werk & inkomen als voor zorg en welzijn. D werkt graag samen met maatschappelijke partners aan de complexe opgaven in het sociaal domein. Burgers dienen activiteiten zo veel mogelijk zelf te realiseren, de gemeente subsidieert alleen nieuw initiatieven. Het management monitort de gerealiseerde prestaties in relatie tot de uitgaven omdat er bezuinigd moet worden.  
→ Beleid: *Public Administration*, Organisatie: *New Public Governance*, Bekostiging: *Societal Resilience*, Aansturing: *New Public Management*.

Ook is het mogelijk om binnen de vier elementen Beleid, Organisatie, Bekostiging en Aansturing een verdere gelaagdheid aan te brengen. In een beleidsplan kan immers worden uitgegaan van eigen verantwoordelijkheid van de burger (*Societal Resilience*), maar ook worden opgenomen dat de gemeente een sociaal vangnet biedt voor de meest kwetsbare inwoners (*Public Administration*). In de bekostiging van activiteiten kan men inzetten op cofinanciering van activiteiten binnen het netwerk (*New Public Governance*), maar bij de toekenning van een budget uitgebreide prestatievoorwaarden opnemen (*New Public Management*).

Bij de vijf te selecteren gemeenten wordt in beide casussen op de vier elementen Beleid, Organisatie, Bekostiging en Aansturing getoetst in welke mate de vier perspectieven voorkomen. Ten behoeve van deze toetsing in het empirisch onderzoek is een operationalisering gemaakt: op elk van de vier elementen wordt getoetst op indicatoren die wijzen op de aanwezigheid van een bepaalde benadering en een daarbij passend perspectief.<sup>56</sup>

In hoofdstuk 4 is ook een deel van de te gebruiken theorie besproken, namelijk de institutionele context en de strategische keuze. Met deze invalshoeken zijn de waarnemingen in gemeenten en de overeenkomsten en verschillen daarin te begrijpen. Om de opties binnen de institutionele context en de strategische keuze te kunnen herkennen in de gemeentelijke context is een vertaling nodig. Daarom worden de institutionele context en de strategische keuze geoperationaliseerd door deze uit te werken naar te verwachten kenmerken of indicatoren, om te kunnen beoordelen in welke mate het desbetreffend concept in de praktijk aan de orde is.

Binnen de invalshoek institutionele context, zijn twee mogelijke opties te onderscheiden, met van elk enkele varianten:

1. Meebewegen, ingegeven door institutioneel isomorfisme: dwang, nabootsing en normering,
2. Tegenbewegen, ingegeven door situatie specifieke padafhankelijkheid: institutionele gelaagdheid en institutionele omzetting.

---

<sup>56</sup> Zie Bijlage E voor de operationalisering van de sturingsperspectieven in indicatoren.

Bij de vijf te selecteren gemeenten wordt in beide casussen getoetst in welke mate sprake is van meebewegen en institutioneel isomorfisme of juist van tegenbewegen en padafhankelijkheid. Ten behoeve van deze toetsing in het empirisch onderzoek is een operationalisering gemaakt: op beide opties wordt getoetst op indicatoren die wijzen op de aanwezigheid van een bepaalde benadering en een daarbij passende institutionele context.<sup>57</sup>

Ook binnen de invalshoek strategische keuze, zijn twee mogelijke opties te onderscheiden:

1. Doelgerichte strategische keuze,
2. Doelzoekend patroon van strategische keuzes.

Bij de vijf te selecteren gemeenten wordt in beide casussen gezien in welke mate sprake is van een doelgerichte strategische keuze of van een doelzoekend patroon van strategische keuzes. Ten behoeve van deze toetsing in het empirisch onderzoek is een operationalisering gemaakt: op beide opties wordt getoetst op indicatoren die wijzen op de aanwezigheid van een bepaalde benadering en een daarbij passende strategische keuze.<sup>58</sup>

#### 5.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is het ontwerp voor de uitvoering van het onderzoek naar de decentralisaties in gemeenten behandeld. In dit ontwerp is gekozen voor een onderzoek dat bestaat uit twee delen:

1. Een verkennend onderzoek gericht op een groot aantal gemeenten en voor een eerste beeld van de decentralisatiepraktijk. Dit deel is kwantitatief van aard en beoogt op hoofdlijnen de verscheidenheid tussen een groot aantal gemeenten te laten zien.
2. Een verdiepend onderzoek gericht op een beperkt aantal gemeenten en meer specifiek op een tweetal thema's als casussen. Dit deel is kwalitatief van aard en beoogt meer specifiek de verscheidenheid tussen een klein aantal gemeenten te laten zien.

Het verkennend onderzoek maakt gebruik van de onderzoeksstrategie enquête ('survey'). Voor deze fase zijn de 50 grootste gemeenten van Nederland geselecteerd om daarvan de beleidsplannen over de gedecentraliseerde taken te analyseren. Op de 49 gevonden gemeentelijke beleidsplannen wordt een inhoudsanalyse ('content analysis') uitgevoerd. Daarvoor zijn de sturingsperspectieven geoperationaliseerd.

Het verdiepend onderzoek maakt gebruik van de onderzoeksstrategie casusstudie ('casestudy'). Voor deze fase worden op basis van de resultaten van het verkennend onderzoek vijf gemeenten geselecteerd (4 gemeenten met hoge scores op de perspectieven *PA*, *NPM*, *NPG* en *SR* en 1 gemeente met een vrij gemiddelde score). Bij deze vijf gemeenten is aandacht voor twee inhoudelijke casussen, de tegenprestatie tegen de achtergrond van de Participatiewet en de thuiszorg tegen de achtergrond van de Wmo 2015. In elke gemeente is op beide thema's aandacht voor de elementen Beleid, Organisatie, Bekostiging en Aansturing. Om op deze elementen bij gemeenten de aanwezigheid van de sturingsperspectieven te kunnen toetsen en in een later stadium ook te kunnen duiden, zijn het sturen door gemeenten (de sturingsperspectieven) en het bewegen en kiezen door gemeenten (de institutionele context en de strategische keuze) geoperationaliseerd.

---

<sup>57</sup> Zie Bijlage F-1 voor de operationalisering van de institutionele context in indicatoren.

<sup>58</sup> Zie Bijlage F-2 voor de operationalisering van de strategische keuze in indicatoren.

# Hoofdstuk 6

## Verkennd onderzoek

### 6.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken zijn context, theorieën en onderzoeksontwerp behandeld. Dit hoofdstuk maakt de overstap naar de kern van dit onderzoek, de aanpak van de decentralisaties door gemeenten. Met de eerder opgedane inzichten over de participatiesamenleving en de decentralisaties, de theorieën over perspectieven op sturing en de institutionele context en de stragische keuze en het ontwerp voor de uitvoering, is dit het moment om over te gaan naar de praktijk.

In dit onderzoek wordt gekeken naar hoe gemeenten sturen op hun nieuwe taken en die verbinden met hun reeds bestaande taken in het sociaal domein. In de periode waarin het kabinet Rutte-Asscher werkt aan de decentralisaties en overigens ook nog daarna, is veel dynamiek zichtbaar in de gemeentelijke kaart van Nederland. Omdat met de drie decentralisaties in het sociaal domein het takenpakket van gemeenten substantieel groeit, wil het kabinet Rutte-Asscher aanvankelijk deze gemeentelijke kaart herzien (Kst. TK 33 410 nr. 15, 2012-2013).<sup>59</sup> Hierbij wil het kabinet zo ver gaan dat elke gemeente ten minste 100.000 inwoners zou moeten hebben. Dergelijke grote gemeenten zouden dan over een professionele ambtelijke organisatie beschikken en een stabiele financiële situatie hebben, om adequaat met de bestaande en de nieuwe taken om te kunnen gaan. Uiteindelijk bestaat onvoldoende draagvlak voor dit plan en komt het niet tot een herziening van de gemeentelijke kaart op deze ingrijpende wijze. Toch daalt het aantal gemeenten in Nederland wel al jaren als gevolg van gemeentelijke herindelingen, het samenvoegen van twee of meer gemeenten tot één (nieuwe) gemeente. In het jaar 2015 waarin de decentralisaties plaatsvinden, kent Nederland nog 393 gemeenten. In 2019 is het aantal gemeenten reeds teruggelopen tot 355 gemeenten.<sup>60</sup> De consequentie van deze herindelingen is dat Nederland steeds minder echt kleine gemeenten van slechts enkele duizenden inwoners telt. Ondanks deze herindelingen en het verdwijnen van kleine gemeenten, bestaan er tussen de huidige 355 gemeenten nog wel verschillen. Deze gemeenten verschillen onderling van elkaar op talloze relevante aandachtsgebieden zoals het inwonersaantal, de oppervlakte, de samenstelling van het bestuur, de bevolkingsopbouw en de mate van welvarendheid. Om recht te doen aan deze verscheidenheid in gemeenten, kent dit onderzoek naar de decentralisaties twee delen: een verkennende fase en een verdiepende fase.

Dit hoofdstuk doet verslag van de verkennende fase van het onderzoek, een inhoudsanalyse op de beleidsplannen van 49 grote gemeenten. Deze verkenning vindt plaats in drie stappen. Eerst komt de aanwezigheid van de perspectieven op sturing bij gemeenten aan de orde (paragraaf 6.2), daarna wordt de variatie in de aanwezigheid van de perspectieven bij gemeenten uitgewerkt (paragraaf 6.3) en tot slot is specifiek aandacht voor de hoogste scores op de perspectieven bij gemeenten (paragraaf 6.4). Op basis van deze drie stappen vindt de selectie plaats van vijf gemeenten ten behoeve van het verdiepend onderzoek in de volgende vijf hoofdstukken (paragraaf 6.5). Het hoofdstuk sluit af met een conclusie (paragraaf 6.6).

---

<sup>59</sup> Over het herzien van de gemeentelijke kaart is een passage in het regeerakkoord (Kst. TK 33 410 nr. 15, 2012-2013) opgenomen. Echter hierop komt veel kritiek, onder meer vanuit de VNG (Buitelaar, 2012). Een half jaar later wordt deze doelstelling al losgelaten in het Beleidskader gemeentelijke herindeling (Min. BZK, 2013). Overigens is de schaalgrootte binnen de bestuurlijke kaart van Nederland al decennia een aandachtspunt (Breeman et al., 2008)

<sup>60</sup> Ter vergelijking met de tegenwoordige aantallen, ruim 100 jaar geleden heeft Nederland nog meer dan 1000 gemeenten (Van der Steen en Van Twist, 2012).

## 6.2 Aanwezigheid perspectieven bij gemeenten

De bespreking van de mate waarin de verschillende sturingsperspectieven in de beleidsplannen van de geselecteerde gemeenten voorkomen, vindt in drie stappen plaats. Als eerste stap komt de aanwezigheid van de sturingsperspectieven aan de orde. Hierbij wordt een inhoudsanalyse uitgevoerd op de beleidsplannen van een selectie van 49 gemeenten, de uitspraken in dit hoofdstuk zijn op basis van het onderzoek naar deze gemeenten.<sup>61</sup>

### Perspectieven bij alle gemeenten

Uit de analyse van de beleidsplannen blijkt dat de vier sturingsperspectieven in alle in dit verkennend onderzoek betrokken 49 gemeenten voorkomen (zie Figuur 6.1). Alle gemeenten hebben bij de invulling van de aan hen gedecentraliseerde taken aandacht voor regels, prestaties, netwerken en samenlevingsinitiatieven. Wel bestaat er verschil in de mate waarin deze perspectieven zijn terug te vinden in de beleidsplannen. In feite lijkt er sprake te zijn van een als het ware opbouwend perspectief, waarbij een nieuwer perspectief steeds net iets meer of dominanter terugkomt dan een ouder. Het oudste perspectief *Public Administration (PA, rechtmatige overheid)* komt gemiddeld in deze 49 gemeenten het minste voor (20,7%). Het perspectief *New Public Management (NPM, presterende overheid)* komt net iets meer voor (21,2%).

Vervolgens bestaat een verschil met de recentere perspectieven. Het perspectief *New Public Governance (NPG, netwerkende overheid)* komt beduidend meer voor (27%). Tot slot komt het recentste perspectief *Societal Resilience (SR, participerende overheid)* veruit het meeste voor (31,1%). De aanwezigheid van perspectieven varieert van 20,7% tot 31,1%. Binnen de geselecteerde decentralisatietaal in een beleidsplan zegt gemiddeld één op de vijf woorden iets over de regels (bijvoorbeeld kaders, zekerheid) en bijna één op de drie woorden iets over participatie (bijvoorbeeld meedoen, burgerkracht).

Figuur 6.1: Aanwezigheid perspectieven (in %)

	<i>alle gemeenten (49)</i>
rechtmatige overheid PA	20,7
presterende overheid NPM	21,2
netwerkende overheid NPG	27,0
participerende overheid SR	31,1

### Perspectieven bij gemeenten in categorie en regio

Na een eerste schets van de aanwezigheid van de perspectieven bij alle in het verkennend onderzoek betrokken 49 gemeenten, vindt een uitsplitsing plaats naar de categorie gemeentegrootte en de regio van de gemeenten in het land (zie Figuur 6.2). De 49 gemeenten zijn de grootste van het land. Onderdeel hiervan maken uit de G4, 26 100.000+ gemeenten (exclusief de G4) en 19 gemeenten met tussen de 70.000 en 100.000 inwoners. Indien naar deze drie groepen van gemeenten wordt gekeken, vallen weinig grote verschillen op. De G4 scoren op de rechtmatige en presterende overheid iets lager, op de netwerkende overheid precies het gemiddelde en op participerende overheid hoger (vooral veroorzaakt door een hoge score van Utrecht, Amsterdam scoort laag). De 26 100.000+ gemeenten scoren op de rechtmatige en presterende overheid iets hoger en op de netwerkende en de participerende overheid juist iets lager. De 19 100.000- gemeenten scoren op de rechtmatige en presterende overheid iets lager en op de netwerkende en participerende overheid iets hoger. In alle gevallen gaat het om beperkte afwijkingen van de gemiddelden voor alle gemeenten.

<sup>61</sup> Zie Bijlage A voor deze 49 gemeenten en Bijlage B voor de bijbehorende beleidsplannen. Zie Bijlage G voor een overzicht van alle scores in percentages van deze 49 gemeenten.

Figuur 6.2: Aanwezigheid perspectieven naar grootte (in %)

	<i>G4 (4)</i>	<i>100.000+ (26)</i>	<i>100.000- (19)</i>	<i>alle gemeenten (49)</i>
rechtmatige overheid PA	18,6	21,2	20,6	20,7
presterende overheid NPM	18,3	22,3	20,3	21,2
netwerkende overheid NPG	27,0	26,7	27,5	27,0
participerende overheid SR	36,1	29,8	31,6	31,1

De 49 gemeenten zijn verspreid over het land. Indien een indeling wordt gemaakt naar de provinciale grenzen op de landsdelen noord (Groningen, Friesland, Drenthe), oost (Overijssel, Gelderland en Flevoland), zuid (Zeeland, Noord-Brabant en Limburg) en west (Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht) levert dat een meer gevarieerd beeld op (zie Figuur 6.3).

Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat door de focus op grotere gemeenten maar liefst bijna de helft van het aantal geselecteerde gemeenten in het landsdeel west ligt en slechts drie in het landsdeel noord. Zodoende liggen de scores van west het dichtst tegen de gemiddelden aan, deze gemeenten bepalen die scores immers voor vrijwel de helft. Noord scoort precies het gemiddelde op de rechtmatige overheid, hoger op de presterende en netwerkende (vooral veroorzaakt door hoge score Leeuwarden, Groningen laag) overheid en lager op de participerende overheid. Oost scoort iets lager op de rechtmatige, hoger op de presterende (zeer hoge score Zwolle), lager op netwerkende (zeer lage scores Deventer en Ede, Arnhem hoog) en weer hoger op de participerende overheid (zeer hoge scores Deventer en Apeldoorn, Arnhem laag). Zuid scoort iets hoger op de rechtmatige (Bergen op Zoom hoog, Helmond zeer laag), lager op de presterende (Helmond en Eindhoven zeer laag), hoger op de netwerkende (Helmond en Oss hoog, Eindhoven en Tilburg laag) en weer iets lager op de participerende overheid (maar Eindhoven hoog). West scoort iets hoger op de rechtmatige (onder andere Haarlemmermeer) en presterende (onder andere Leidschendam-Voorburg), iets lager op de netwerkende (Utrecht) en iets hoger dan de participerende (onder andere Utrecht) overheid.

Figuur 6.3: Aanwezigheid perspectieven bij de geselecteerde 49 gemeenten naar regio (in %)

	<i>Noord (3)</i>	<i>Oost (10)</i>	<i>Zuid (12)</i>	<i>West (24)</i>	<i>alle gemeenten (49)</i>
rechtmatige overheid PA	20,7	19,9	21,0	20,9	20,7
presterende overheid NPM	22,0	22,4	19,9	21,3	21,2
netwerkende overheid NPG	34,6	24,5	28,7	26,3	27,0
participerende overheid SR	22,7	33,2	30,4	31,5	31,1

### 6.3 Variatie in aanwezigheid van perspectieven

De bespreking van de mate waarin de verschillende sturingsperspectieven in de beleidsplannen van de geselecteerde gemeenten voorkomen, vindt in drie stappen plaats. Als tweede stap wordt de variatie in de aanwezigheid van de perspectieven uitgewerkt. Hierbij wordt uit het totaal van 49 betrokken gemeentelijke beleidsplannen telkens gekeken welke vijf gemeenten de hoogste en laagste scores behalen (in % aanwezigheid van de decentralisatietaal in dat perspectief).

#### 1. Public Administration

Het perspectief *Public Administration* (PA, rechtmatige overheid) komt gemiddeld over alle gemeenten voor 20,7% terug (zie Figuur 6.3). Dit varieert van 34,4% (Haarlemmermeer) tot 6% (Helmond) (zie Figuur 6.4).

Figuur 6.4: Aanwezigheid perspectief *Public Administration*

<i>De 5 gemeenten met hoogste en laagste scores (in %)</i>	
1 Haarlemmermeer 34,4	1 Helmond 6,0
2 Amsterdam 33,6	2 Deventer 7,4
3 Nijmegen 32,4	3 Utrecht 10,4
4 Nissewaard 31,4	4 Velsen 11,3
5 Bergen op Zoom 30,1	5 Almere 11,5

## 2. New Public Management

Het perspectief *New Public Management* (NPM, presterende overheid) komt gemiddeld over alle gemeenten voor 21,2% terug (zie Figuur 6.3). Dit varieert van 46,3% (Zwolle) tot 2% (Helmond) (zie Figuur 6.5).

Figuur 6.5: Aanwezigheid perspectief *New Public Management*

De 5 gemeenten met hoogste en laagste scores (in %)	
1 Zwolle 46,3	1 Helmond 2,0
2 Leidschendam-Voorburg 38,2	2 Deventer 4,4
3 Velsen 37,6	3 Eindhoven 8,3
4 Haarlem 37,5	4 Utrecht 10,9
5 Ede 36,2	5 Alphen aan den Rijn 11,6

## 3. New Public Governance

Het perspectief *New Public Governance* (NPG, netwerkende overheid) komt gemiddeld over alle gemeenten voor 27% terug (zie Figuur 6.3). Dit varieert van 58% (Helmond) tot 8,8% (Deventer) (zie Figuur 6.6).

Figuur 6.6: Aanwezigheid perspectief *New Public Governance*

De 5 gemeenten met hoogste en laagste scores (in %)	
1 Helmond 58	1 Deventer 8,8
2 Arnhem 54,3	2 Utrecht 10,9
3 Oss 47,9	3/4 Tilburg 11,1
4 Leeuwarden 43,4	Eindhoven 11,1
5 Amersfoort / Vlaardingen 42,7	5 Ede 11,6

## 4. Societal Resilience

Het perspectief *Societal Resilience* (SR, participerende overheid) komt gemiddeld over alle gemeenten voor 31,1% terug (zie Figuur 6.3). Dit varieert van 79,4% (Deventer) tot 10,9% (Arnhem) (zie Figuur 6.7).

Figuur 6.7: Aanwezigheid perspectief *Societal Resilience*

De 5 gemeenten met hoogste en laagste scores (in %)	
1 Deventer 79,4	1 Arnhem 10,9
2 Utrecht 67,8	2 Amsterdam 11,2
3 Eindhoven 55,6	3 Zwolle 17,1
4 Apeldoorn 48,8	4 Emmen 17,4
5 Schiedam 48,6	5 Amersfoort 18,7

### 6.4 Hoogste scores bij gemeenten

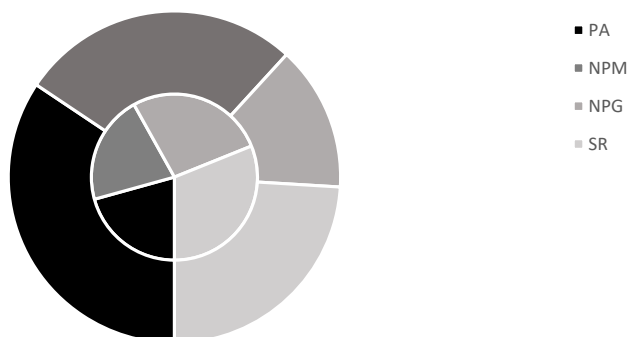
De bespreking van de mate waarin de verschillende sturingsperspectieven in de beleidsplannen van de geselecteerde gemeenten voorkomen, vindt in drie stappen plaats. Als derde stap is specifiek aandacht voor de hoogste scores op de perspectieven. Hierbij wordt binnen de groep van 49 gemeenten telkens de gemeente geselecteerd die het allerhoogste scoort op de aanwezigheid van één van de vier perspectieven in de decentralisatietaal in het beleidsplan.

In hoofdstuk 3 zijn voorbeelden gegeven hoe gemeenten specifiek vanuit één sturingsperspectief de decentralisaties en de participatiesamenleving mogelijk zouden kunnen invullen. In dat hoofdstuk is ook de relativering opgenomen dat de ultieme rechtmatige, presterende, netwerkende of participerende gemeente die volledig vanuit één bepaald perspectief de nieuwe taken aanpakt niet bestaat. De praktijk bevestigt dit duidelijk. Toch blijkt uit een nadere bestudering van de vier gemeenten met de hoogste scores wel een duidelijke aanwezigheid van één perspectief in de decentralisatietaal in het beleidsplan.

### 1. Public Administration

Op het sturingsperspectief *Public Administration* (PA, rechtmatige overheid) behaalt de gemeente Haarlemmermeer de hoogste score van alle in dit verkennend onderzoek betrokken gemeenten, 34,4% (zie Figuur 6.8). Dat wil zeggen dat van de geselecteerde decentralisatietaal in het beleidsplan van deze gemeente ruim één op de drie woorden iets zegt over rechtmatigheid (anderhalf keer zo vaak als het gemiddelde van 20,7%). Op het perspectief presterende overheid scoort Haarlemmermeer ook hoger, 27,4% (gemiddeld 21,2%). Op de perspectieven netwerkende en participerende overheid scoort Haarlemmermeer lager, 14,2% (gemiddeld 27%) en 24% (gemiddeld 31%). In de invulling en de uitvoering van de decentralisaties en de participatiesamenleving stuurt Haarlemmermeer van de betrokken gemeenten het sterkste op het beleidsproces en vanuit de overheid (in de figuur met sturingsperspectieven linksonder).

Figuur 6.8: Sturingsperspectieven in Haarlemmermeer vergeleken met gemiddeld (in %)

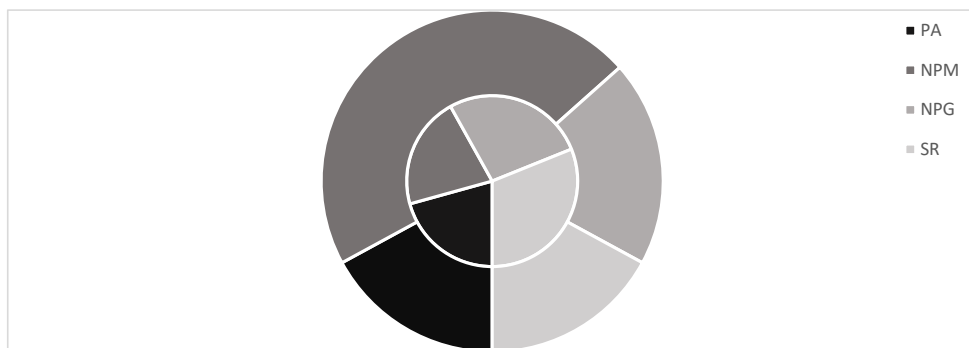


N.B. Elk taartdiagram is opgedeeld naar voorbeeld van de perspectieven in het kwadrant zoals gepresenteerd in hoofdstuk 3 (PA linksonder in zwart, NPM linksboven in donkergrijs, NPG rechtsboven in grijs en SR rechtsonder in lichtgrijs). De scores van de desbetreffende gemeente (in % van totaal) vormen telkens de buitenring, de gemiddelde scores van alle gemeenten zijn ter vergelijking in de binnenring opgenomen.

### 2. New Public Management

Op het sturingsperspectief *New Public Management* (NPM, presterende overheid) behaalt de gemeente Zwolle de hoogste score van alle in dit verkennend onderzoek betrokken gemeenten, 46,3% (zie Figuur 6.9). Dat wil zeggen dat van de geselecteerde decentralisatietaal in het beleidsplan van deze gemeente bijna de helft van de woorden iets zegt over prestaties (ruim twee keer zo vaak als het gemiddelde van 21,2%). Op alle andere perspectieven scoort Zwolle lager dan gemiddeld, op de rechtmatige overheid 17,1% (gemiddeld 21,2%), op de netwerkende overheid 19,5% (gemiddeld 27%) en op de participerende overheid met 17,1% één van de laagste scores (gemiddeld 31,1%). In de invulling en de uitvoering van de decentralisaties en de participatiesamenleving stuurt Zwolle van de betrokken gemeenten het sterkste op resultaten en vanuit de overheid (in de figuur met sturingsperspectieven linksboven).

Figuur 6.9: Sturingsperspectieven in Zwolle vergeleken met gemiddeld (in %)

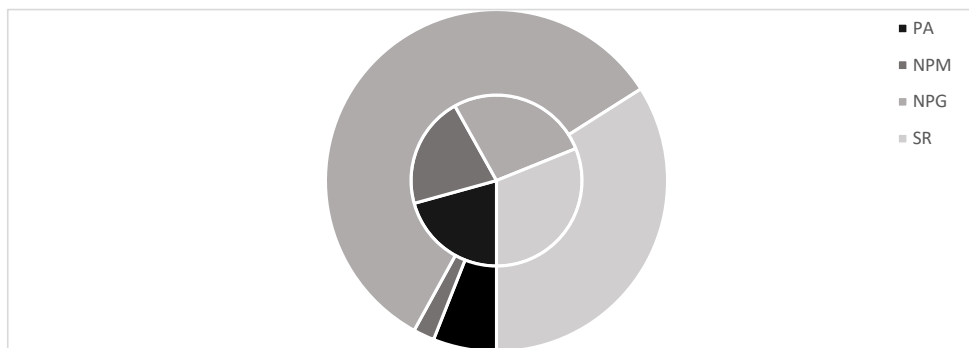


### 3. *New Public Governance*

Op het sturingsperspectief *New Public Governance* (NPG, netwerkende overheid) behaalt de gemeente Helmond de hoogste score van alle in dit verkennend onderzoek betrokken gemeenten, 58% (zie Figuur 6.10). Dat wil zeggen dat van de geselecteerde decentralisatietaal in het beleidsplan van deze gemeente ruim de helft van de woorden iets zegt over netwerken (ruim twee keer zo vaak als het gemiddelde van 27%). Op de perspectieven rechtmatige en presterende overheid scoort Helmond de laagste scores van de in dit verkennend onderzoek betrokken gemeenten, 6% (gemiddeld 20,7%) en 2% (gemiddeld 21,2%). Op de participerende overheid scoort Helmond hoger dan gemiddeld, 34% (gemiddeld 31,1%).

In de invulling en de uitvoering van de decentralisaties en de participatiesamenleving stuurt Helmond van de betrokken gemeenten het sterkste op het resultaten en vanuit de samenleving (in de figuur met sturingsperspectieven rechtsboven).

Figuur 6.10: Sturingsperspectieven in Helmond vergeleken met gemiddeld (in %)

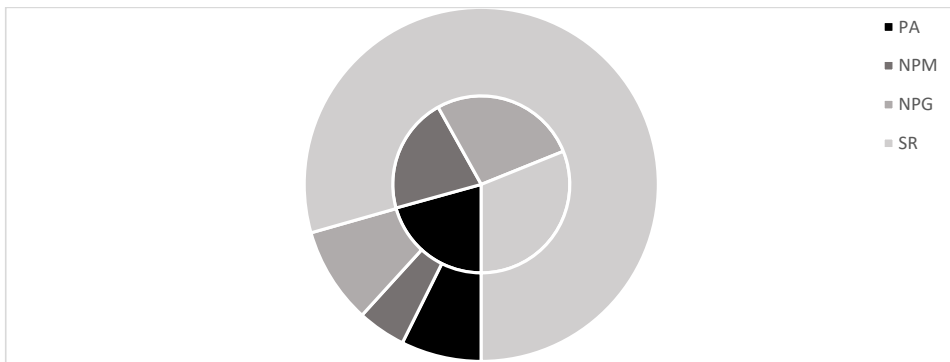




#### 4. Societal Resilience

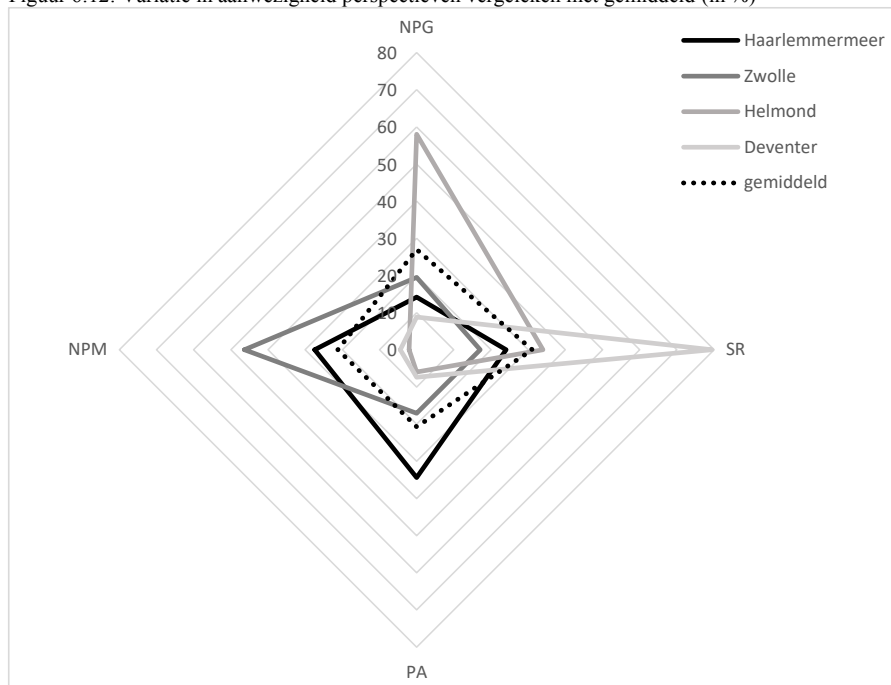
Op het sturingsperspectief *Societal Resilience* (SR, participerende overheid) behaalt de gemeente Deventer de hoogste score van alle in dit verkennend onderzoek betrokken gemeenten, 79,4% (zie Figuur 6.11). Dat wil zeggen dat van de geselecteerde decentralisatietaal in het beleidsplan van deze gemeente ruim drie op de vier van de woorden iets zegt over samenlevingsinitiatieven (ruim 2,5 keer zo vaak als het gemiddelde van 31,1%). Op alle andere perspectieven scoort Deventer lager dan gemiddeld, op de rechtmatige overheid een lage 7,4% (gemiddeld 20,7%), op de presterende overheid een lage 7,4% (gemiddeld 21,2%) en de laagste score op de netwerkende overheid met 8,8% (gemiddeld 27%). In de invulling en de uitvoering van de decentralisaties en de participatiesamenleving stuurt Deventer van de betrokken gemeenten het sterkste op het resultaten en vanuit de samenleving (in de figuur met sturingsperspectieven rechtsonder).

Figuur 6.11: Sturingsperspectieven in Deventer vergeleken met gemiddeld (in %)



Op de vier perspectieven (rechtmatige, presterende, netwerkende en participerende overheid) is uitgewerkt hoe de in de toegepaste selectie van 49 gemeenten de vier meest uitgesproken gemeenten scoren (zie Figuur 6.12). Haarlemmermeer scoort het hoogste op het perspectief *Public Administration* (PA, rechtmatige overheid), iets hoger dan gemiddeld op de presterende overheid, maar lager dan gemiddeld op de netwerkende en de participerende overheid. Zwolle scoort het hoogste op het perspectief *New Public Management* (NPM, presterende overheid), maar lager op de rechtmatige, netwerkende en participerende overheid. Helmond scoort het hoogste op het perspectief *New Public Governance* (NPG, netwerkende overheid), iets hoger dan gemiddeld op de participerende overheid, maar minimaal op de rechtmatige en de presterende overheid. Deventer scoort het hoogste op het perspectief *Societal Resilience* (SR, participerende overheid), maar minimaal op de rechtmatige, presterende en netwerkende overheid. De scores in de richting van de participerende (Deventer) en de netwerkende (Helmond) overheid zijn meer uitgesproken dan die bij de presterende (Zwolle) en de rechtmatige (Haarlemmermeer) overheid.

Figuur 6.12: Variatie in aanwezigheid perspectieven vergeleken met gemiddeld (in %)



### 6.5 Selectie gemeenten voor verdiepend onderzoek

In het vorige hoofdstuk is behandeld hoe dit onderzoek een opzet in twee delen kent, een verkennend deel en een verdiepend deel. Het idee is om op basis van de verkenning die is verricht naar de decentralisatietaal in de beleidsplannen van 49 gemeenten voor dit hoofdstuk een selectie van vijf gemeenten te maken voor de verdieping (een selectie van ongeveer 10%). Om de mogelijke verscheidenheid tussen gemeenten nader te onderzoeken, ligt het het meeste voor de hand om in ieder geval de vier gemeenten te selecteren die op de vier verschillende sturingsperspectieven de meest uitgesproken scores behalen en daar ter vergelijking als vijfde een gemiddeld scorende gemeente aan toe te voegen. Dat betekent dat de gemeenten Haarlemmermeer, Zwolle, Helmond en Deventer worden betrokken in de volgende, verdiepende fase van het onderzoek. Dit wordt deels gedaan vanwege twee inhoudelijke en praktische overwegingen. Ten eerste is voor het verdiepend onderzoek een redelijke verdeling van verschillende gemeenten over het land wenselijk, ten tweede is uiteraard ook de medewerking van gemeenten in de praktijk een belangrijke voorwaarde. Haarlemmermeer wordt als hoogste scorende gemeente op het perspectief *Public Administration* (PA, rechtmatige overheid) in het verdiepend onderzoek meegenomen. Zwolle wordt als hoogste scorende gemeente op het perspectief *New Public Management* (NPM, presterende overheid) betrokken. Oss wordt als derde scorende gemeente op het perspectief *New Public Governance* (NPG, netwerkende overheid) meegenomen.<sup>62</sup> Utrecht wordt als tweede scorende gemeente op het perspectief *Societal Resilience* (SR, participerende overheid) betrokken.<sup>63</sup> Den Haag wordt als vijfde en vrij gemiddeld scorende gemeente (nergens in de top 5 van hoogste of laagste scores van de perspectieven) opgenomen.<sup>64</sup>

<sup>62</sup> De op het perspectief *New Public Governance* als hoogste scorende gemeente Helmond is benaderd, maar is niet bereid om mee te werken aan dit onderzoek. Ook de als tweede scorende gemeente Arnhem is benaderd, maar reageert niet tijdig op het verzoek om medewerking.

<sup>63</sup> De op het perspectief *Societal Resilience* als hoogste scorende Deventer is benaderd, maar reageert niet op het verzoek om mee te werken. Bovendien zou dit betekenen dat naast Zwolle een tweede gemeente uit de provincie Overijssel in het verdiepend onderzoek wordt betrokken.

<sup>64</sup> Onderzoeker was zelf werkzaam binnen het sociaal domein van de gemeente Den Haag, waardoor het relatief eenvoudig is om deze gemeente te betrekken in het onderzoek.

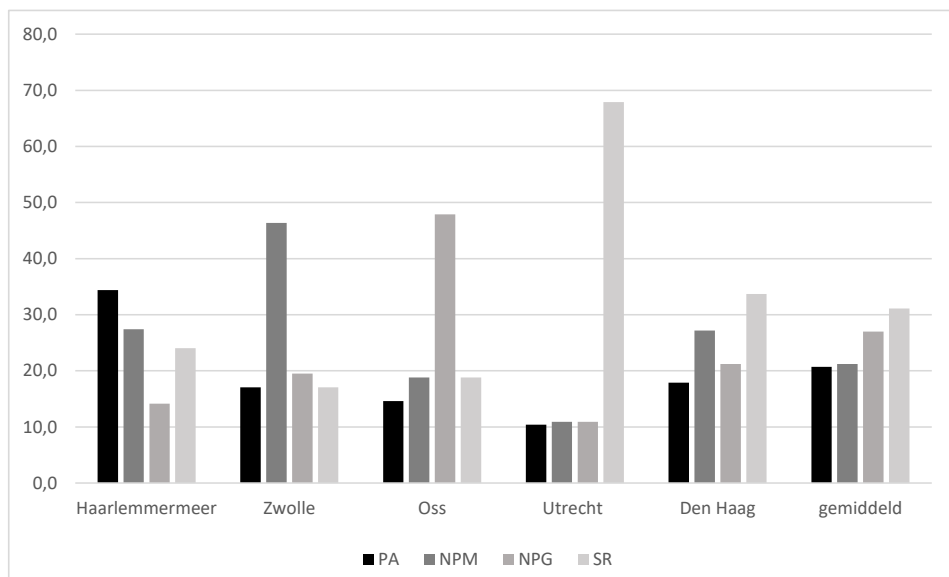
Zo bestaat de selectie voor het verdiepend onderzoek uit de volgende vijf gemeenten:

1. Haarlemmermeer, een 100.000+ gemeente in het westen van het land, scoort hoog (nr. 1 in de top 5) op het sturingsperspectief *Public Administration (PA, rechtmatige overheid)*;
2. Zwolle, een 100.000+ gemeente in het noordoosten van het land, scoort hoog (nr. 1 in de top 5) op het sturingsperspectief *New Public Management (NPM, presterende overheid)*;
3. Oss: een 100.000- gemeente in het zuiden van het land, scoort hoog (nr. 3 in de top 5) op het sturingsperspectief *New Public Governance (NPG, netwerkende overheid)*;
4. Utrecht: een G4-stad in het midden van het land, scoort hoog (nr. 2 in de top 5) op het sturingsperspectief *Societal Resilience (SR, participerende overheid)*;
5. Den Haag: een G4-stad in het westen van het land, scoort vrij gemiddeld op alle vier de sturingsperspectieven.

Met deze selectie van vijf gemeenten voor het verdiepend onderzoek wordt ook een zekere mate van spreiding over de regio's in het land en de verschillende gemeentegrootten gerealiseerd. Vijf gemeenten in vijf verschillende provincies, variërend van grote steden tot een meer landelijke gemeente met enkele kernen en minder dan 100.000 inwoners. Deze vijf gemeenten komen nader aan de orde in de volgende vijf hoofdstukken.

De score van deze vijf voor de verdiepende fase van het onderzoek geselecteerde gemeenten en de gemiddelde score van alle betrokken 49 gemeenten zijn in één figuur bij elkaar gebracht om de onderlinge verschillen en de uitschieters in de scores te laten zien (zie Figuur 5.13).

Figuur 6.13: Scores van de vijf geselecteerde gemeenten ten opzichte van gemiddeld (in %)



## 6.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is verslag gedaan van de verkennende fase van dit onderzoek, een inhoudsanalyse op de aanwezigheid van decentralisatietaal in 49 gemeentelijke -in beginsel Wmo- beleidsplannen om te toetsen in hoeverre bij deze gemeenten de perspectieven rechtmatige, presterende, netwerkende en participerende overheid terugkomen. Achtereenvolgens zijn aan bod gekomen de aanwezigheid van de perspectieven bij gemeenten, de variatie daarin en de hoogste scores op de perspectieven bij gemeenten. Op basis hiervan zijn vijf gemeenten voor de verdiepende fase van dit onderzoek geselecteerd.

De vier sturingsperspectieven *Public Administration* (PA, rechtmatige overheid), *New Public Management* (NPM, presterende overheid), *New Public Governance* (NPG, netwerkende overheid) en *Societal Resilience* (SR, participerende overheid) zijn alle in meer of mindere mate waar te nemen in het beleid van alle gemeenten. Overal is in een bepaalde mate aandacht voor regels, prestaties, netwerken en samenlevingsinitiatieven, maar het is niet zo dat alle perspectieven in gelijke mate terugkomen. Het perspectief *Societal Resilience* komt het meest voor in de decentralisatietaal de beleidsplannen, het perspectief *Public Administration* het minst.

Tussen gemeenten zijn grote verschillen geconstateerd in de mate waarin de sturingsperspectieven terugkomen in de decentralisatietaal. Bij de perspectieven is de grootste variatie zichtbaar bij *Societal Resilience* (79,4% in Deventer tot 10,9% in Arnhem). De kleinste variatie is zichtbaar bij *Public Administration* (34,4% in Haarlemmermeer tot 6% in Helmond).

Op basis van de scores op de sturingsperspectieven zijn de meest uitgesproken gemeenten bepaald. Haarlemmermeer scoort het hoogste (34,4%) op het perspectief *Public Administration*, Zwolle scoort het hoogste (46,3%) op het perspectief *New Public Management* (NPM), Helmond scoort het hoogste (58%) op het perspectief *New Public Governance* en Deventer scoort het hoogste (79,4%) op het perspectief *Societal Resilience*.

Uit deze verkenning blijkt dat gemeenten op de decentralisatie van de zorg (Wmo) bij de beleidsmatige invulling duidelijk verschillende keuzes hebben gemaakt. In sommige gevallen als overheid gericht op het zelf doen, in andere gevallen meer op het open laten aan de samenleving. Aandacht voor het gemeentelijke beleidsproces en het uiteindelijke resultaat wisselen elkaar af. Rode draad in deze fase van het onderzoek is dat het nieuwe en in de landelijke politiek beoogde sturingsperspectief van de participerende overheid die vooral de samenleving als geheel en de burger als individu aanspreekt in het decentralisatiebeleid ten aanzien van de zorg leidend is. Daarentegen is de grote overheid die de zekerheid biedt dat iedereen recht heeft op dezelfde zorg minder in beeld. Het sturingsperspectief *Societal Resilience* komt het meest voor, het sturingsperspectief *Public Administration* het minst.

Op basis van deze verkennende fase zijn vijf gemeenten geselecteerd voor de verdiepende fase van het onderzoek:

1. Haarlemmermeer, vanwege de hoge score op het sturingsperspectief *Public Administration* (PA, rechtmatige overheid);
2. Zwolle, vanwege de hoge score op het sturingsperspectief *New Public Management* (NPM, presterende overheid);
3. Oss, vanwege de hoge score op het sturingsperspectief *New Public Governance* (NPG, netwerkende overheid);
4. Utrecht, vanwege de hoge score op het sturingsperspectief *Societal Resilience* (SR, participerende overheid);
5. Den Haag, vanwege de vrij gemiddelde scores op alle vier de sturingsperspectieven.

# Hoofdstuk 7

## Casus A Haarlemmermeer

### 7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de gemeente Haarlemmermeer, de eerste casus in het verdiepend onderzoek. Haarlemmermeer is een 100.000+ gemeente die in de verkenning naar decentralisatietaal in hoofdstuk 6 een hoge score heeft behaald op het sturingsperspectief *Public Administration*.

Haarlemmermeer heeft 144.538 inwoners (1-1-2016) en is daarmee in bevolkingsomvang de derde gemeente van de provincie Noord-Holland. De grootste kern in de gemeente is Hoofddorp, waar ongeveer de helft van het totaal aantal inwoners woont. De andere inwoners wonen in ruim 20 dorpen, waarvan Nieuw-Vennep, Badhoevedorp en Zwanenburg de grootste zijn. In 2019 vindt een herindeling plaats waarbij de gemeente fuseert met de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude.

Haarlemmermeer heeft van 2014 tot 2019 een college dat bestaat uit VVD, HAP (Haarlemmermeerse Actieve Politiek), D66 en PvdA. De verantwoordelijkheid voor de invulling en uitvoering van de decentralisaties is in die periode belegd bij vier wethouders: werk bij één van HAP, zorg bij één van de PvdA en jeugdzorg bij één van D66. Voorts kent het college een wethouder van onder meer financiën die coördinerend is voor de decentralisaties, deze wethouder is van de VVD. In de periode 2010-2014 had Haarlemmermeer een college van VVD, CDA, D66 en PvdA. Toen waren de voorbereidingen van de decentralisaties belegd bij twee wethouders: werk en zorg bij één van het CDA en jeugd bij één van D66. Binnen de ambtelijke organisatie zijn de gedecentraliseerde taken ondergebracht bij twee clusters: Sociale Dienstverlening (SDV) met focus op de uitvoering en Maatschappelijke Ondersteuning en Zorg (MOZ) met focus op beleid, sturing en strategie, Meer-teams, ingekochte zorg. Een derde cluster Sport, Samenleving en Cultuur (SSC) maakt beleid ten aanzien van voorliggende voorzieningen en algemeen arbeidsmarktbeleid. Deze drie clusters vallen onder de verantwoordelijkheid van de directeur Sociaal Domein (Haarlemmermeer kent totaal twaalf clusters).

De totale begroting van Haarlemmermeer heeft een omvang van ongeveer € 382 miljoen (2016). Daarvan gaat € 103 miljoen naar een nieuw begrotingsprogramma Zorg en Werk waarin de nieuwe gedecentraliseerde taken ten behoeve van het sociaal domein zijn ondergebracht (26% van totale begroting). € 47 miljoen komt ten goede aan werk en inkomen (Participatiewet), € 56 miljoen zorg en ondersteuning, thuis of met verblijf (Wmo en Jeugdwet).

Eerst komt de casus tegenprestatie in het kader van de Participatiewet aan de orde (paragraaf 7.2), vervolgens de casus thuiszorg binnen de Wmo 2015 (paragraaf 7.3). Bij beide casussen komen de vier kenmerkende onderdelen aan bod die in hoofdstuk 5 zijn gepresenteerd: Beleid, Organisatie, Bekostiging en Aansturing. Per onderdeel wordt geanalyseerd in hoeverre sprake is van een aanpak die is te herleiden tot één van de in hoofdstuk 3 beschreven sturingsperspectieven. Vervolgens wordt een overzicht geboden van de sturingsperspectieven die zijn herleid (paragraaf 7.4) en wordt de aanwezigheid hiervan geduid aan de hand van het in hoofdstuk 4 ontwikkelde analysemodel (paragraaf 7.5). Het hoofdstuk sluit af met een conclusie (paragraaf 7.6).

### 7.2 Casus 1 tegenprestatie

#### 7.2.1 Beleid

De coalitie toont in de inleiding van het coalitieakkoord 2014 – 2018 ‘HLMR Krachtig Samen Werken’ van april 2014 ambitie ten aanzien van het sociaal domein. “Het college ziet grote kansen om de transitie van het sociaal domein voor onze inwoners soepel te laten verlopen. Zozeer zelfs, dat het in 2018 Haarlemmermeer op dit gebied bij de meest zorgzame en efficiënte gemeenten wil laten behoren. Het college ervaart het sociaal domein als een bron van kansen om de Haarlemmermeerse samenleving op tal van terreinen te verbeteren. Dat het sociaal domein met alle beleidsvelden raakvlakken heeft, komt daarbij goed van pas.” (p.1). De coalitie streeft naar “een menselijke maat en samenhang in beleid” en “een open overheid die meedenken, meepraten en meebeslissen stimuleert en die ruimte biedt aan initiatieven vanuit de samenleving” (p.2).

Ook wil de coalitie innoveren: “meer dan ooit tevoren kan de samenleving profiteren van innovaties op tal van terreinen” en “ook op het gebied van toeleiding naar arbeid en participatie kunnen innovaties van doorslaggevend betekenis zijn” (p.2). “Het sociaal domein kan, zeker in samenhang met nieuwe vormen van participatie, juist een aanjager en het ultieme instrument zijn om dichterbij de inwoners, bedrijven en organisaties te komen en zo de wederzijdse betrokkenheid te vergroten.” (p.2). Op het gebied van participatie en werk wil de coalitie: “Kansen zien, kansen grijpen en meedoen naar vermogen!” (p.9). Ze geeft aan dat Haarlemmermeer een echte ‘werkgemeente’ is met veel bedrijven en een hoge arbeidsparticipatie. Ze wil zoveel mogelijk mensen aan het werk krijgen en houden omdat het voor mensen belangrijk is “in hun eigen inkomen te kunnen voorzien” en “voor de ontwikkeling van mensen, hun eigenwaarde en het vinden van hun plek in de maatschappij” (p.9).

In Haarlemmermeer heet de tegenprestatie ‘Meer-prestatie’. Deze is bedoeld “voor mensen die langer in een uitkeringssituatie zitten”. “Aan deze mensen wordt een traject aangeboden, waarin ze enerzijds werkzaamheden verrichten die ten dienste komen aan de maatschappij, en anderzijds competenties en vaardigheden aanleren die het ze gemakkelijker maken snel terug te keren naar een reguliere baan.” (p.9). De coalitie wil maatwerk bieden en hanteert daarbij uitgangspunten, zoals rekening houden met de mogelijkheden en capaciteiten, de persoonlijke situatie, dat de aangeboden arbeid of activiteit zinvol is en is gericht op doorstroming naar een reguliere baan. Tot slot vindt de coalitie gezonde gemeentefinanciën belangrijk. “De decentralisaties in het sociaal domein betekenen in de praktijk dat de gemeente met minder middelen meer taken moet uitvoeren.” (p.21). Het doel is “om deze extra taken aan het einde van de collegeperiode ook daadwerkelijk met de middelen te bekostigen die het daarvoor van de Rijksoverheid krijgt” (p.21). Ze realiseert zich dat de gemeente en haar partners met de decentralisaties voor een grote verandering staan en wil daarom “Kosten besparen door slimmer te werken.” (p.21). Daarbij kijkt ze naar de gemeentelijke organisatie en naar de externe partners. De coalitie stelt voor de transformatie extra middelen ter beschikking uit de behoudzaamheidsreserve. In het coalitieakkoord komen alle vier sturingsperspectieven terug. De ambitie om bij de meest zorgzame gemeenten te willen horen, geeft blijk van verantwoordelijkheidsgevoel. De gemeente kent de Meer-prestatie, een verplichte tegenprestatie die aansluit bij de wet. Dit zijn kenmerken die goed aansluiten bij *Public Administration*. De coalitie heeft oog voor financiën, wil meer doen met minder en ombuigen. Deze aandacht voor de financiën wijst op *New Public Management*. Ook streeft de coalitie naar goede dienstverlening en samenwerking met partners. Dit zijn kenmerken die passen bij *New Public Governance*. Tot slot wil de coalitie een “open overheid” zijn die “ruimte biedt aan initiatieven uit de samenleving” en gaat het om “kansen zien, kansen grijpen en meedoen naar vermogen”. Een dergelijke benadering sluit aan bij *Societal Resilience*.

In ‘Meer voor elkaar. De koers voor het sociaal domein in Haarlemmermeer’ (november 2013) zijn de eerste plannen voor de decentralisaties reeds opgenomen. Het (toenmalige) college heeft de ambitie vormgegeven “vanuit de overtuiging dat de meeste mensen actief en zelfstandig mee willen en kunnen doen in de samenleving” (p.11). Daarbij zet het college in op “wat mensen zelf kunnen (organiseren), met hulp vanuit hun eigen sociale netwerk”, maar wil het ook “niet uit het oog verliezen dat er uiterst kwetsbare mensen in onze samenleving zijn” (p.11). Want “wie ondersteuning nodig heeft, moet die ook krijgen” en “vanuit de individuele situatie van inwoners” (p.11). Het college zet een nieuwe sociale infrastructuur op. Haarlemmermeer kiest indien sprake is van multidisciplinaire problematiek binnen een gezin voor een integrale en gebiedsgerichte aanpak die aansluit bij de reeds bestaande sociale infrastructuur. Hierbij wil de gemeente samenwerken met partners. In het koersdocument is ook een onderdeel opgenomen over sturing, bekostiging en organisatie. Het college wil sturen op verantwoordelijkheden, verantwoording en informatievoorziening. De wijze van bekostiging sluit hierop aan en wordt ook ingezet als sturingsinstrument. Tot slot gaat het college in op realisatie aan de hand van een planning, waarbij aandacht is voor financiële keuzes, risico’s, monitoring en bijsturing. In dit eerste koersdocument zijn alle vier perspectieven terug te vinden. Uit de beschrijving van de opbouw van de sociale infrastructuur blijkt dat de gemeente het goed wil regelen. De gemeente heeft aandacht voor de kwetsbare mensen in de samenleving, voelt zich voor hen verantwoordelijk. Dit wijst op de aanwezigheid van *Public Administration*. Het college wil sturen op bekostiging en verantwoording en heeft aandacht voor de financiële situatie en ‘meten is weten’. Hierin is *New Public Management* zichtbaar.

Het koersdocument is mede tot stand gekomen in overleg met inwoners en partners en het college kiest voor inzet van teams indien sprake is van multidisciplinaire problematiek, een gebiedsgerichte aanpak en samenwerking met partners. Dit is herkenbaar voor *New Public Governance*. Tot slot heeft het college de overtuiging dat de meeste mensen actief en zelfstandig meedoen en zet het in op wat mensen zelf kunnen. In deze benadering klinkt *Societal Resilience* door.

In 'Meer voor Elkaar: Uitwerking van de Koers 2015-2018' (oktober 2014) wordt de invulling en uitvoering van de decentralisaties verder uitgewerkt. Hierin formuleert het college ambities zoals vernieuwing in het betrekken van inwoners en cliënten bij beleid en behoedzaam zijn met financiën. Het college spreekt over een "sociale basisinfrastructuur" (p.9) met vier functies: 1 ontmoeten, 2 ontplooiën, 3 ontwikkelen en 4 ondersteunen. In deze structuur hanteert het college vijf speerpunten: 1 verbeteren informatie en advies aan inwoners, 2 bevorderen van bewonersinitiatieven en netwerken, 3 meer focus op groepen die gemeentelijke inzet hard nodig hebben, 4 vergroten van vrijwilligerswerk en vrijwillige inzet en 5 integratie ruimtelijke en economische disciplines in het sociaal domein.

De Haarlemmermeer Werkorganisatie gaat de Participatiewet uitvoeren. "De komst van de Participatiewet, waarbij wij met een meer diverse doelgroep te maken krijgen en een afname van re-integratiemiddelen, daagt ons uit kritisch te kijken naar mogelijkheden om de begeleiding naar werk efficiënter, effectiever en beter te maken. De Haarlemmermeer Werkorganisatie wordt verantwoordelijk voor het voeren van de regie op activiteiten gericht op het toeleiden naar werk, opleiding en/of dagbesteding van inwoners. Dat kan door een directe match naar (beschut) werk, of naar een opleiding, training, werktraject of dagbesteding (al dan niet gericht op werk)." "Iedereen die vanaf 2015 onder de Participatiewet valt, wordt in principe doorgeleid naar de Haarlemmermeer Werkorganisatie terwijl het recht op een bijstandsuitkering wordt vastgesteld. Dit gebeurt bij de gemeente of het Meer-team. Na het vaststellen van de verdien capaciteit en een verdiepend gesprek met de inwoner wordt een passend arrangement of directe bemiddeling geboden." (p.19). Voor de Participatiewet hanteert het college een aantal uitgangspunten: zoveel mogelijk mensen naar reguliere arbeid, geen enkele doelgroep is thuis werkloos en inactief en de Haarlemmermeer Werkorganisatie creëert een klimaat van continue innovatie om inwoners zo goed en effectief mogelijk te ondersteunen.

Wat betreft de verplichte tegenprestatie stelt het college: "Het primaire doel van Meer-prestatie is dat iemand maatschappelijk nuttige onbeloonde activiteiten verricht als compensatie voor het ontvangen van een bijstandsuitkering. De Meer-prestatie kan een manier zijn voor uitkeringsgerechtigden om te (blijven) participeren in de samenleving en om een sociaal netwerk, arbeidsritme en regelmaat te behouden. Dit zijn ook noodzakelijke voorwaarden om de kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. Met de Meer-prestatie willen wij zo veel mogelijk aansluiten bij motivatie, talenten ambities en al zelf ontplooiende activiteiten van mensen. De focus van de inzet van de Meer-prestatie ligt op personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, waarbij wel wordt geprobeerd in te spelen op het verkorten van de afstand tot de arbeidsmarkt." (p.28). In het koersdocument is ook een onderdeel opgenomen over de rechten en plichten voor inwoners in aansluiting op de relevante wet- en regelgeving. Tot slot gaat het college in op sturing, verwerving, bekostiging en monitoring. Het college wil sturen op transformatie via de 'TransforMeerlat' ("een samenhangend framework van indicatoren, die samen met maatschappelijke partners bepaald worden en een beeld geven van de mate waarin we onze ambities verwezenlijken" (p.36)). Voor het grootste deel van 2015 en 2016 wil het college uitgaan van productiebekostiging (prijs voor afgenomen dienst of product) om de markt tot concurrerende prijzen te dwingen. Het college wil monitoren op prijs en kwaliteit.

In dit tweede koersdocument gaat het vooral om de beleidsmatige invulling en beoogde uitvoering van de wetten in het sociaal domein. Zo ook ten aanzien van de Participatiewet en de Meer-prestatie als de verplichte tegenprestatie. Hieruit spreekt dat de gemeente alles goed wil regelen en organiseren. Dit sluit aan bij *Public Administration*. Ook is aandacht voor het sturen op de transformatie aan de hand van indicatoren en de bekostiging en monitoring in het sociaal domein. Dit past bij *New Public Management*.

De verantwoordelijke sectormanager duidt de keuze die de gemeente Haarlemmermeer heeft gemaakt ten aanzien van de in de wet vastgelegde verplichte tegenprestatie als volgt: “Voor wat, hoort wat, dit kun je heel zwart/wit bekijken. In Haarlemmermeer hebben we gezegd: dit heeft alleen zin als je er ook iets mee bereikt voor de inwoner, dat die gebaat is bij de prestatie die hij levert. Zet het middel, als je dat wettelijk moet inzetten, op een zodanige manier in dat iemand er ook echt iets aan heeft. Vrijwilligerswerk of mantelzorg zien wij ook als een tegenprestatie. De activiteit moet aansluiten bij wat mensen in huis hebben en waar ze richting toekomst bij gebaat zijn.”

Een betrokken beleidsadviseur werk en inkomen noemt de Meer-prestatie de ‘Haarlemmermeerse variant’ van de tegenprestatie. “In gesprekken wordt gevraagd of u mantelzorger bent of vrijwilligerswerk doet of iets zou kunnen doen. Heel veel mensen doen al wel iets en hen hoeven we dan geen Meer-prestatie op te leggen. Het traject van een Meer-prestatie duurt maximaal zes maanden, dit is ook in de beleidsregels opgenomen. Het mag niet langer, want mag niet indruisen dat iemand met een traject bezig is of verdringing van betaald werk optreedt.” Activiteiten voor de Meer-prestatie zijn te verdelen in drie categorieën:

1. zelf zoeken naar activiteiten die als tegenprestatie kunnen worden gedaan;
  2. gebruik maken van de activiteiten uit de online vacaturebank voor vrijwilligers in de gemeente;
  3. inzet op activiteiten uit een gemeentelijk overzicht waar in Haarlemmermeer vraag naar is.
- De beleidsadviseur legt uit dat mensen bijvoorbeeld vrijwilligerswerk kunnen verrichten via welzijnsorganisatie MeerWaarde. De gemeente heeft afspraken met MeerWaarde gemaakt over de te verrichten activiteiten, dit valt ook onder hun subsidie. Zo betaalt de gemeente geen uitvoeringskosten voor de tegenprestatie, want zoals de beleidsadviseur zegt: “Daar is geen geld voor binnen het Participatiebudget en het is ook niet de bedoeling dat het daaraan besteed wordt.” De betrokken medewerkers binnen de organisatie die verantwoordelijk zijn voor het beleid ten aanzien van de tegenprestatie letten er op dat zij de wet en de daarin opgenomen voorschriften volgen. Deze focus past goed binnen *Public Administration*.

### 7.2.2 Organisatie

Het totale bestand aan bijstandsgerechtigden in de gemeente Haarlemmermeer is ongeveer 1600 à 1700 mensen. De betrokken beleidsadviseur werk en inkomen licht dit aantal toe: “Dit is dus heel erg weinig. Eigenlijk is er iets met je aan de hand als je hier niet aan het werk bent. Schiphol biedt heel veel werk.” Ze geeft aan dat van dit totaal aantal mensen ongeveer tweederde (ongeveer 1000) een grote afstand tot de arbeidsmarkt heeft, verder is er een deel dat jaarlijks in- en uitstroomt.

Binnen de gemeentelijke organisatie bestaat het Werkgeversservicepunt (WSP) met een coördinator en twee medewerkers, begin 2017 komen er drie medewerkers bij. De coördinator geeft aan dat het WSP in Haarlemmermeer in vergelijking tot de WSP's in andere gemeenten minder aandacht heeft voor mensen die al snel wel weer aan het werk kunnen en meer voor de mensen met een arbeidsbeperking. Zij onderschrijft het verhaal van de beleidsadviseur wat betreft de mogelijkheden op de lokale arbeidsmarkt. “Haarlemmermeer is in een zeker opzicht wel een aparte gemeente want mensen die geen problemen hebben, zien wij niet want die vinden wel werk. Met de mensen die bij het WSP komen is altijd wel iets aan de hand.”

De coördinator van het WSP schetst hoe zij te werk gaan met werkloze mensen die zich melden. Zodra een klant bij het WSP komt, volgt een gesprek en zo nodig een competentietest via het leerwerkloket. Als iemand in staat is om met een beetje begeleiding aan het werk te gaan, dan is daarvoor het traject Werkstroom. Dit traject duurt acht weken en is gericht op de ‘mindset’ om weer aan het werk te gaan. Het WSP maakt gebruik van vacatures in de vacaturebank Groot Amsterdam, de coördinator wil ook meer in de regio een netwerk opbouwen voor banen. Als iemand een arbeidsbeperking heeft, volgt doorgeleiding naar AM Match voor een traject van zes weken voor plaatsing en loonwaardebepaling. De werkorganisatie AM Match is gezamenlijk door de vijf gemeenten in de regio Amstelland-Meerlanden (Aalsmeer, Amstelveen, Haarlemmermeer, Ouder-Amstel en Uithoorn) opgezet. Bij AM Match worden mensen met een loonwaarde tot 70% van het minimumloon begeleid naar werk. Als AM Match iemand niet weet te plaatsen, gaat een jobcoach er mee aan de slag. Indien de reden van niet kunnen plaatsen sterk in de zorgsfeer ligt, wordt gekeken of Wmo-dagbesteding een oplossing biedt. De coördinator vindt dat het WSP goed contact heeft met collega's van zorg. Dit sluit aan bij het gemeentelijke streven om te komen tot een soepele overgang van werk, beschut werk en dagbesteding.



Het gemeentelijke WSP heeft aandacht voor mensen met een arbeidsbeperking, er is gemeentelijke betrokkenheid bij deze doelgroep. Dit wijst op de aanwezigheid van *Public Administration*. Ambtenaren zijn erg te spreken over de goede samenwerking met de werkorganisatie AM Match in de begeleiding van arbeidsbeperkten, een relevante partner in het gemeentelijk netwerk. Dit is een voorbeeld van *New Public Governance*.

De gemeente wenst maatwerk te bieden aan de verschillende groepen van mensen zonder werk. Een voorbeeld van een ontwikkeling van een voorziening voor langdurig werklozen is het wijkleerbedrijf Zwanenburg. De gemeente heeft met partners in welzijn en onderwijs een wijkleerbedrijf ontwikkeld. Een groep mensen is geselecteerd voor een traject van werken en leren, het bieden van gratis informele hulp in de wijk om zo praktijk- en werkervaring op te doen en een beroepsopleiding te volgen. Het WSP heeft afspraken gemaakt over wie naar dit wijkleerbedrijf kan.

De gemeente heeft oog voor de verschillende groepen werkloze mensen en wil maatwerk bieden, via het wijkleerbedrijf Zwanenburg waar mensen actief worden en zo iets betekenen voor de omgeving. Het bieden van vrijwilligerswerk en mantelzorg zijn redenen om geen tegenprestatie op te leggen. Haarlemmermeer kijkt naar de situatie van de individuele burger en wil die activeren en ook laten participeren. Hieruit spreekt *Societal Resilience*.

Als een bijstandsgerechtigde in zijn traject bij de gemeente niet goed meewerkt of niet wil, dan komt de Meer-prestatie als Haarlemmermeerse variant van de tegenprestatie of het opleggen van een maatregel in beeld. De gemeenteraad wil dat de tegenprestatie wordt toegepast. In 2013 heeft de raad via de motie 'voor wat hoort wat' het college verzocht met een plan te komen ten aanzien van de wijze waarop personen met een bijstandsuitkering een maatschappelijke tegenprestatie kunnen leveren. Zo heeft Haarlemmermeer al voor de komst van de Participatiewet per 2015 geëxperimenteerd met het instrument tegenprestatie.

De coördinator WSP stelt dat de Meer-prestatie beperkt wordt toegepast. Volgens haar is de uitvoering nog niet op orde en functioneert de aansluiting tussen het verstrekken van de uitkering en begeleiding naar werk onvoldoende. Ze mist een goed functionerend casemanagement, dit is nog in ontwikkeling. De beleidsadviseur geeft aan dat de Meer-prestatie in 2015 18 keer is opgelegd. Zij legt uit dat in principe de focus ligt op begeleiding naar werk en dat de Meer-prestatie daar niet op is gericht. De Meer-prestatie wordt niet opgelegd als mensen al meer dan vijf uur aan vrijwilligerswerk of mantelzorg doen. Echter in de praktijk blijkt dat mensen daar al vaak over heen gaan.

Haarlemmermeer kent een tegenprestatie (voor de komst van de wet is al een pilot uitgevoerd), maar deze wordt vrijwel nooit opgelegd. Deze gemeentelijke betrokkenheid en het -weliswaar vooral in theorie- volgen van de wet tonen de aanwezigheid van *Public Administration*.

### 7.2.3 Bekostiging

De programmabegroting 2016-2019 van de gemeente Haarlemmermeer kent een programma Zorg en Werk. In dit integrale programma zijn alle activiteiten ondergebracht op het gebied van de drie decentralisaties die vallen onder de Jeugdwet, Wmo 2015 en Participatiewet. In het programma wordt de verbinding gelegd naar het beleidsmatige koersdocument 'Meer voor Elkaar, Uitwerking van de Koers 2015-2018', dat richting geeft aan de veranderingen in het sociaal domein en de keuzes die het college hierbij maakt. Het programma kent nog geen indicatoren, deze zijn nog in ontwikkeling. Het begrotingsprogramma Zorg en Werk kent een omvang van € 103 miljoen. Het programma heeft als maatschappelijk doel: "Inwoners van Haarlemmermeer krijgen, waar nodig, hulp en ondersteuning gericht op zelfredzaam en naar vermogen deelnemen aan de samenleving." (p.47). Onder dit centrale doel zijn vier beleidsdoelen opgenomen, waarvan twee op het gebied van werk, inkomen en armoede:

- Beleidsdoel C "Onze inwoners zijn economisch zelfstandig; werk boven uitkering" (p. 47).
- Beleidsdoel D "Het garanderen van een bestaansminimum voor inwoners die dit tijdelijk niet zelfstandig kunnen" (p. 47).

Hieronder vallen het verstrekken van uitkeringen, fraudebestrijding en maatregelen, minimabeleid en schuldhulpverlening (€ 36,4 mln.).

Binnen het begrotingsprogramma richt beleidsdoel C zich op werk en participatie. “De nieuwe Participatiewet en de Wet maatregelen WWB zijn de wettelijke kaders waarbinnen dit beleidsdoel wordt gerealiseerd. Met de decentralisatie verandert ook de financieringssystematiek. Het Wsw-budget en de reeds bestaande re-integratiemiddelen zijn per 2015 samengevoegd tot één budget, met een forse korting. Deze wet, met de bijbehorende nieuw te bedienen doelgroepen, brengt met zich mee dat de gemeente, meer dan ooit tevoren, keuzes moet maken ten aanzien van het op effectieve en efficiënte wijze uitvoeren van re-integratie en arbeidsmarktbeleid.” (p.55). Het college spreekt over “vraaggericht arbeidsmarktbeleid” (p.55) en regionale samenwerking als dit moet, of efficiëntie is te behalen met bijvoorbeeld de gezamenlijke werkorganisatie. Voorts wordt de werkloosheidsaanpak met trajecten en instrumenten en de samenwerking met marktpartijen uitgewerkt, waarbij geldt: “Werk boven uitkering blijft ook het wettelijk uitgangspunt.” (p.55). De gemeente verricht hiervoor verschillende taken, zoals bemiddeling richting de arbeidsmarkt: “Bemiddeling naar werk is de pijler waarop de uitvoering van de bijstand is gebaseerd. Op basis van initiële loonwaarde worden klanten ingedeeld op afstand tot de arbeidsmarkt en zal een passend aanbod worden geboden; maatwerk. Dit kunnen sociale activerings-, leerwerk- of begeleidingstrajecten naar regulier werk zijn. De nadruk ligt op de trajecten die klanten begeleiden naar regulier werk. Er moet wel worden vastgesteld dat regulier werk niet voor iedereen is weggelegd. In individuele gevallen zullen klanten dan ook moeten worden bemiddeld naar trajecten die als opstap zullen fungeren naar regulier werk of maatschappelijk zinvolle activiteiten.” (p.56). Ook het uitvoeren van de verplichte tegenprestatie komt aan de orde: “De Haarlemmermeerse variant van tegenprestatie, ook wel Meer-prestatie genoemd, is operationeel en wordt uitgevoerd met als uiteindelijk doel arbeidsinschakeling. Tegelijkertijd gaat het om het verrichten van maatschappelijk nuttige, onbeloonde activiteiten als compensatie voor het ontvangen van een bijstandsuitkering. Bij de inzet van dit instrument sluiten wij zoveel mogelijk aan op de motivatie, talenten, ambities en reeds zelf ontplooiende activiteiten van onze inwoners.” (p.57). Tot slot wordt in de begroting ook gemeld dat het re-integratie- en participatiebudget vanuit de rijksoverheid afneemt, voor Haarlemmermeer is dit in 2016 € 0,9 miljoen.

De gemeente Haarlemmermeer heeft per 2016 één geïntegreerd begrotingsprogramma voor alle gedecentraliseerde taken binnen het sociaal domein op basis van de drie nieuwe wetten. Dit programma legt de verbinding naar het beleidsmatige koersdocument. Bij het begrotingsdoel ten aanzien van werk is aandacht voor de wettelijke kaders en hoe de bemiddeling richting arbeidsmarkt georganiseerd wordt. Deze focus op het rechtmatige en de organisatie van de uitvoering duiden op de aanwezigheid van *Public Administration*. In navolging van het beleid, komen in de begroting ook zaken aan de orde als maatwerk bieden in trajecten naar regulier werk en maatschappelijk zinvolle activiteiten en activering afhankelijk van de persoonlijke situatie. Uit deze vorm van het persoonlijk activeren van de burger spreekt *Societal Resilience*. Nog meer dan voor de juridische en beleidsmatige kaders is aandacht voor de financiële ruimte en in het bijzonder voor de korting op de beschikbare budgetten. Deze aandacht voor de financiën wijst op de aanwezigheid van *New Public Management*.

De controller sociaal domein legt uit hoe Haarlemmermeer omgaat met de beschikbare middelen ten behoeve van re-integratie en participatie: “Deze middelen zetten we vooral in op de groep die kansrijk is, hier is elk jaar wel discussie over, ons streven is om hier zo doelmatig mogelijk mee om te gaan.” Daarbij verwijst hij naar de ‘Nota Besteding Participatiebudget 2016’ (april 2016) waarin wordt uitgewerkt hoe het college dit budget besteedt. Hieruit blijkt dat Haarlemmermeer in 2016 € 1,5 miljoen beschikbaar heeft. De nota sluit aan bij de beleidsdocumenten en de programmabegroting. In de nota is opgenomen dat de werkgelegenheid in Haarlemmermeer goed is: veel banen, een relatief lage werkloosheid en een relatief hoge arbeidsparticipatie. Inwoners die in Haarlemmermeer aangewezen zijn op een bijstandsuitkering hebben dan ook vaak een belemmering of beperking waardoor werken niet lukt. Het college wil in principe niemand inactief thuis laten zitten, maar “met een sterk gereduceerd budget moeten we keuzes maken voor 2016” (p.3).

Nieuwe instroom in de bijstand, inwoners met een loonwaarde tot 70% van het minimumloon, statushouders en vijftig plussers krijgen ondersteuning vanuit het budget. De gemeente zet maatwerk in, ‘De menukaart in Haarlemmermeer’, afhankelijk van de persoonlijke situatie. Het streven is om het Participatiebudget te verruimen en nieuwe innovatieve manieren te vinden en verbindingen maken binnen het sociaal domein en met samenwerkingspartners.

De controller geeft aan dat in 2015 een voordeel is bereikt op het sociaal domein van ruim € 5 miljoen, opgebouwd uit een aantal voor- en nadelen, inclusief een incidenteel voordeel op het inkomensdeel (BUIG) van ruim € 2 miljoen. Dit is overigens een bijzonder voordeel, want landelijk hadden de meeste gemeenten een tekort op het inkomensdeel over het jaar 2015. In Haarlemmermeer is dit bedrag gestort in de behoedzaamheidsreserve, zodat het de komende jaren beschikbaar blijft voor het sociaal domein. Deze behoedzaamheidsreserve heeft als functie om onverwachte klappen of tegenvallers binnen het Sociaal Domein op te kunnen vangen. In 2015 is het dus niet nodig geweest om van deze reserve gebruik te maken. In principe geldt de afspraak dat de behoedzaamheidsreserve tot 2018 blijft. Daarna moeten de kosten binnen de daarvoor beschikbare budgetten blijven.

Waar bij Organisatie de coördinator WSP aangeeft dat ze ook werken aan mensen met een arbeidsbeperking, geeft de controller aan dat de beschikbare middelen vooral worden ingezet “op de groep die kansrijk is” vanuit het streven “hier zo doelmatig mogelijk mee om te gaan”. Waar de uitvoering vanwege de relatief geringe hoeveelheid kansrijke mensen met een uitkering verder kijkt naar mensen met een beperking, wil financiën toch blijven inzetten op de mensen die zo spoedig mogelijk uit de uitkering zijn te brengen. Voorts is in Haarlemmermeer een behoedzaamheidsreserve ingesteld en is het doel vanaf 2018 binnen de beschikbare budgetten te blijven. Duidelijk is dat het bij dit onderdeel bekostiging nadrukkelijk gaat om het efficiënt te werk gaan om zo binnen het beschikbare budget te blijven. Deze benadering bevestigt de in de begroting reeds geconstateerde aanwezigheid van *New Public Management*.

#### 7.2.4 Aansturing

In de aanpak van de Participatiewet is de aandacht sterk gericht op het zo spoedig mogelijk weer naar werk begeleiden. Vrijwel alle betrokkenen benoemen dat in Haarlemmermeer met banenmotor Schiphol binnen de gemeentegrenzen voldoende werkgelegenheid is voor iedereen die kan en wil werken en dat bij de mensen die toch werkloos zijn iets aan de hand is. In de woorden van de verantwoordelijke sectormanager: “De focus bij de invulling en uitvoering van de Participatiewet ligt op de directe begeleiding naar werk. Bij wie dat niet kan, speelt vaak ook andere problematiek, bijvoorbeeld iets psychisch of een verslaving. Want in Haarlemmermeer liggen de banen feitelijk voor het oprapen, zeker nu de economie weer aantrekt. Als je dan toch in de bijstand zit, dan is het niet hebben van werk niet je enige probleem. Het doel is om als gemeente breder te gaan kijken, naar de sociale vraagstukken die mensen hebben.” Dit sluit aan bij het verhaal van de coördinator WSP die bij Organisatie aangeeft dat zij als WSP ook aandacht hebben voor problematiek van mensen, zoals een arbeidsbeperking. Zij trachten deze mensen toch te begeleiden naar werk. De gemeente heeft de in de Participatiewet opgenomen verplichte tegenprestatie beleidsmatig ingevuld, maar vanwege de aandacht voor werk wordt deze Meer-prestatie door de uitvoering weinig opgelegd.

Vanuit de gedachte dat in Haarlemmermeer voldoende werkgelegenheid is, focust de gemeente op “de directe begeleiding naar werk”. De betrokkenen zijn zich er ook van bewust dat dit (nog) niet voor iedereen een optie is, in dat geval is het doel “breder te gaan kijken, naar de sociale vraagstukken die mensen hebben”. Zo werkt het WSP aan het direct begeleiden van mensen naar werk, maar heeft het ook aandacht voor mensen met een arbeidsbeperking. De gemeente heeft met de Meer-prestatie de wettelijk verplichte tegenprestatie beleidsmatig ingevuld, maar die wordt in de praktijk weinig toegepast vanwege de focus op werk. Uit dit gemeentelijke verantwoordelijkheidsgevoel en het volgen van de wet blijkt de aanwezigheid van *Public Administration*.

Haarlemmermeer ziet ook wel een noodzaak om aan te sturen op zo veel mogelijk mensen aan het werk omdat de bekostiging vanuit de rijksoverheid terugloopt. De sectormanager geeft aan dat meerjarig gezien de budgetten voor participatie en re-integratie en uitkeringen vanuit de rijksoverheid in Haarlemmermeer fors zijn teruggelopen. Voor de gemeente is dit een aanleiding voor een andere aanpak. “Het Participatiebudget wordt vooralsnog breed ingezet, maar dit gaat gericht gebeuren. Hiervoor vindt analyse van de doelgroep plaats om keuzes te kunnen maken voor wie het wel en niet in te zetten.” De gemeente stuurt aan op het naar werk te begeleiden van mensen omdat de budgetten vanuit de rijksoverheid teruglopen. De inzet van middelen “gaat gericht gebeuren”, met een “analyse van de doelgroep” om keuzes te kunnen maken. Bij nieuwe beleidsinitiatieven wordt er getoetst op financiële haalbaarheid. Deze ambitie en werkwijze duidt op aandacht voor de gemeentelijke financiën en een doelmatige inzet daarvan, passend binnen *New Public Management*.

Beleid is positief over de wijze waarop aan gestuurd wordt op de verdere doorontwikkeling en uitwerking van het sociaal domein en de (on)mogelijkheden om initiatieven te bekostigen. De beleidsadviseur: “Het visiestuk (de Koers en de uitwerking daarvan) is niet in en la terechtgekomen, daar wordt op gestuurd. Ook wordt gestuurd op de financiële haalbaarheid, als beleidsmedewerkers krijgen we niet de vrije hand, horen regelmatig dat iets niet kan of niet uit de behoedzaamheidsreserve kan.” Beleid en uitvoering zijn positief over hoe in de praktijk de Participatiewet wordt toegepast met het eigen traject Werkstroom, waar 35% uitstroom naar werk wordt gerealiseerd en de samenwerking met de nieuwe werkorganisatie AM Match die zich op mensen met een beperking richt. Beleidsmatig bestaat de ambitie om verder door te ontwikkelen met de transformatieagenda en de uitvoering van de Participatiewet nog beter te laten aansluiten bij het Haarlemmermeers model dat vooralsnog vooral in het Wmo en Jeugd-veld wordt toegepast. Ook geven betrokkenen aan aandacht te hebben voor de kruisbestuiving tussen zorg en werk. Beleid en uitvoering willen meer en beter werkzoekenden begeleiden naar werk, onder andere door het bemiddelen van goede kandidaten naar werkgevers.

De coördinator WSP vindt dat het principe ‘werk boven uitkering’ en de link tussen de rechtmatigheid (recht op een uitkering op grond van de wet) en de doelmatigheid (begeleiding naar werk, tijdelijke ondersteuning met een uitkering) beter moet. “Het gaat vooral om werk, niet om de uitkering.” Ook wil ze graag meer samenwerken met economische zaken, voor overleg over hoe de lokale arbeidsmarkt beweegt en om afspraken te maken over social return of sociaal ondernemen. Voorts zou ze graag zien dat de uitvoering meer betrokken wordt binnen de ontwikkelingen binnen het sociaal domein. De betrokken ambtenaren zijn duidelijk enthousiast over de ontwikkelingen binnen het sociaal domein en de invulling daarvan in beleid en de toepassing door de uitvoering. Ook is er de ambitie om beter aan te sluiten bij het Haarlemmermeers model en de verbinding tussen zorg en werk te leggen. Verder bestaat de wens tot een meer integrale aanpak binnen het sociaal domein en de verbinding met economie en nog meer in te zetten op het activeren van mensen. Uit deze ambitie tot een verdere integrale doorontwikkeling naar een nog meer activerend sociaal domein spreekt *Societal Resilience*.

### **7.3 Casus 2 thuiszorg**

#### *7.3.1 Beleid*

In de casus tegenprestatie zijn de inleidende passages uit het coalitieakkoord 2014 – 2018 ‘HLMR Krachtig Samen Werken’ van april 2014 besproken. In dit akkoord gaat de coalitie ook in op veranderingen in de zorg, overdracht van taken en bezuinigen. Ze stelt: “Cruciaal (...) zijn niet alleen de kleinere afstand van de gemeente tot haar inwoners en de daarmee samenhangende effectievere en goedkopere ondersteuning. Ook is het van groot belang, dat inwoners, indien mogelijk, meer eigen verantwoordelijkheid nemen. Voor zichzelf en voor elkaar.” (p.6). De coalitie kiest voor vernieuwing: “Om zowel de maatschappelijke als financiële omslag te maken, kiezen we voor innovatie van de zorg en ondersteuning aan inwoners. Een belangrijke innovatie bestaat uit de verschillende vormen van samenwerking, leidend tot integrale dienstverlening.” (p.7). Ook wil ze investeren in preventie, “zodat minder snel professionele en dus duurdere hulp nodig is. Een belangrijke doelstelling daarbij is, dat mensen langer thuis kunnen blijven wonen: met voldoende ondersteuning binnen handbereik en in de buurt. Het college kiest daarbij voor een geleidelijke overgang, omdat het een zachte landing prefereert boven een schoksgewijze invoering.” (p.7). De coalitie benoemt drie invalshoeken voor de overgangperiode: “1. het verhelpen van knelpunten bij individuele burgers (schrijnende gevallen), 2. het bevorderen van zelfredzaamheid bij groepen burgers en 3. het stimuleren van innovatie bij bedrijven, instellingen en organisaties.” (p.7). De coalitie zet in op wijkgericht werken. Ook wil ze beleid maken voor mantelzorgers en vrijwilligers, want is zich ervan bewust dat het nemen van eigen verantwoordelijkheid een groter beroep op mantelzorgers betekent. Voorts streeft de coalitie naar nieuwe concepten op het gebied van aanbesteden en creatieve ontwikkelingen samen met (sociale) partners gericht op integrale dienstverlening op basis van gewenste resultaten.

Wat betreft de zorg en ondersteuning vanuit de Wmo zijn verschillende benaderingen in het coalitieakkoord waar te nemen die wijzen op de aanwezigheid van de perspectieven. Het willen “verhelpen van knelpunten bij individuele burgers” duidt op een gemeentelijk gevoel van verantwoordelijkheid ten opzichte van de burger. Dit past bij *Public Administration*. De coalitie wil “effectievere en goedkopere ondersteuning” en een financiële omslag maken. Dit wijst op aandacht voor de financiële situatie en sluit aan bij *New Public Management*.

Voorts zijn doelen opgenomen ten aanzien van innovatie, samenwerking en “creatieve ontwikkelingen samen met (sociale) partners gericht op integrale dienstverlening”. Deze aandacht voor dienstverlening en de wens om samen te werken met netwerkpartners wijzen op de aanwezigheid van *New Public Governance*. Tot slot gaat het akkoord over meer eigen verantwoordelijkheid van inwoners, een maatschappelijke omslag maken en langer thuis wonen. Kenmerkend voor *Societal Resilience*.

In de casus tegenprestatie zijn de algemene uitgangspunten voor het sociaal domein uit ‘Meer voor elkaar. De koers voor het sociaal domein in Haarlemmermeer’ (november 2013) en ‘Meer voor Elkaar: Uitwerking van de Koers 2015-2018’ (oktober 2014) besproken. In het document uitwerking is ook aandacht voor zorg en welzijn en wordt het ‘Haarlemmermeers model voor hulp en ondersteuning’ geïntroduceerd. In dit model onderscheidt het college drie niveaus van ondersteuning: 1 het eigen netwerk, informele hulp en ondersteuning en algemene voorzieningen, 2 lichte hulp en ondersteuning en 3 specialistische hulp en ondersteuning. Het college wil voortbouwen op de sociale infrastructuur, werken in wijken en dorpen en onderscheid maken tussen wat inwoners met hun sociale omgeving zelf kunnen oplossen en lichte en specialistische ondersteuning. Professionals nabij zijn het eerste aanspreekpunt voor inwoners voor zorg op maat, professionals kunnen specialistische hulp inzetten en ‘Meer-teams’ (sociale (wijk)teams) kunnen inwoners ondersteunen bij complexe problemen.

Wat betreft hulp en ondersteuning hanteert het college als uitgangspunten: het gebruik beperkt zich tot mensen die het echt nodig hebben en er zelf financieel niet in kunnen voorzien, een verschuiving van maatwerk- naar algemene voorzieningen, ontschotting en slimme verbindingen op onderdelen waar overlap is in doelgroepen en het netwerk van inwoners ondersteunen zodat zij hun naasten kunnen blijven ondersteunen. Hierbij komen ook de Wmo-voorzieningen aan bod. Over de thuiszorg stelt het college: “Wij houden hulp bij het huishouden bereikbaar voor de meest kwetsbare doelgroep. Het toekomstperspectief hierbij is dat we hulp bij het huishouden, begeleiding en persoonlijke verzorging integraal organiseren, in samenwerking met de zorgverzekeraars die verantwoordelijk worden voor de persoonlijke verzorging voor volwassenen. In de nota Hulp bij het huishouden (oktober 2014) hebben wij vastgesteld dat schoonmaakhulp op de particuliere markt een voorliggende algemene voorziening wordt. Waar nodig krijgen inwoners een vergoeding hiervoor vanuit de bijzondere bijstand. Inwoners die meer nodig hebben dan alleen schoonmaakhulp (voorheen hulp bij het huishouden 2 en 3) komen in aanmerking voor een maatwerkvoorziening. Deze kopen wij onder de noemer ‘individuele begeleiding’ in bij de huidige aanbieders. Het gaat hierbij voornamelijk om activiteiten gericht op het organiseren en structureren van een (ontregeld) huishouden.” (p.23). Het komt er op neer dat mensen voortaan zelf hun schoonmaakhulp in huis moeten regelen, tenzij zij dat niet kunnen. Voor de thuiszorg gaat het college uit van resultaatbekostiging.

In de uitwerking op het koersdocument wordt het zogenaamde ‘Haarlemmermeers model’ neergezet. Hierin dient de burger voortaan in eerste instantie zelf zijn hulp te regelen. Indien hulp nodig is of de burger dit niet zelf kan bekostigen, dan is ondersteuning via de gemeente mogelijk. De gemeente neemt dus nog verantwoordelijkheid voor de kwetsbare burger met een zwaardere zorgvraag en die zelf niet financieel in hun zorg kunnen voorzien. Dit past bij *Public Administration*. Echter veel mensen zullen voortaan zelf in hun hulp moeten voorzien. Dit is een beleidswijziging vanuit een financieel motief, waarin *New Public Management* is te herkennen. Het doel is uiteindelijk samen met de zorgverzekeraars die verantwoordelijk zijn voor de persoonlijke verzorging tot een integrale zorgvoorziening te komen. Dit is een voorbeeld van samenwerking met het oog op klantgerichte dienstverlening dat past bij *New Public Governance*. De beleidsmatige boodschap is dat de burger in beginsel zijn of haar eigen sociale omgeving moet gaan aanspreken voor hulp. Een veranderbeweging in de richting van meer eigen verantwoordelijkheid en minder gemeentelijke inzet, *Societal Resilience*.

Een betrokken beleidsadviseur Wmo licht toe hoe Haarlemmermeer keuzes heeft gemaakt in de verstrekking van de thuiszorg. Van een deel van de oude hulp bij het huishouden 1 (schoonmaakhulp) is een voorliggende algemene voorziening gemaakt. De gedachte daarbij is dat mensen ook zelf een schoonmaakster kunnen inschakelen. Voor wie dat niet kan betalen, is een beroep op de bijzondere bijstand mogelijk. Van een deel van de oude hulp bij het huishouden niveau 1 en de hulp bij het huishouden niveau 2 (regievoeren op huishouden) en niveau 3 (mensen aanleren van taken) is een maatwerkvoorziening gemaakt die is ondergebracht bij begeleiding ten behoeve van een gestructureerd

huishouden.

Haarlemmermeer had in 2014 ruim 2000 thuiszorg klanten. De verwachting van de gemeente was ongeveer een halvering van dit aantal vanwege het nieuwe beleid per 2015. De beleidsadviseur: "Het is minder omdat het beoordelen van eigen kracht van een burger lastig is. Hierdoor hebben we een extra toelichting gemaakt hoe het beleid moet worden toegepast." De vanuit de rijksoverheid beschikbaar gestelde middelen voor HHT (huishoudelijke hulp toelage) heeft Haarlemmermeer ingezet voor vouchers om een 'zachte landing' te bieden voor zowel de mensen die in 2014 nog een indicatie hadden en daarna op zichzelf zijn aangewezen als de zorgaanbieders. Zo heeft de gemeente vanuit de verkregen extra financiële ruimte de beleidswijziging iets verzacht. Het beleid ten aanzien van de door de gemeente bekostigde thuiszorg is gewijzigd met als doel het gebruik en de kosten voor de gemeente te beperken. Dit past bij *New Public Management*.

### 7.3.2 Organisatie

De toegang tot de Wmo verloopt in Haarlemmermeer via het internet via DigiD of de telefoon, de gemeente kent geen baliefunctie. De afhandeling van aanvragen verloopt op drie niveaus: enkelvoudige, lichtere multi problem of zwaardere multi problem-aanvragen. De eerste twee groepen aanvragen worden verwerkt door gemeentelijke Wmo-consulenten, poortmanagers. Wanneer er sprake is van multi problem kan de Wmo-consulent de melding of aanvraag overdragen aan het Meer-team. Haarlemmermeer kent drie Meer-teams, deze werken gebiedsgericht elk voor een deel van de gemeente. Aan de toegang tot de Wmo via de eerste twee groepen werken 18 medewerkers, daarbij komen de gemeentelijke medewerkers in de Meer-teams. De gemeente Haarlemmermeer kent in totaal ongeveer 3000 Wmo-klanten.

Een consulent Wmo legt uit hoe de beleidswijziging van de thuiszorg in de praktijk is aangepakt. In 2015 is gestart met een herindicatieproject. De gemeente heeft bij alle mensen met een indicatie (2000) een huisbezoek afgelegd voor een keukentafelgesprek. Alle mensen die nog regie over hun huishouden kunnen voeren, hebben een voucher van € 10 gekregen. Dat betekent dat zij € 12,50 moeten bijbetalen voor de zorg die € 22,50 kost bij de zorgaanbieder. Mensen die dit niet kunnen bijbetalen, kunnen bijzondere bijstand aanvragen. Voor wie geen regie kan voeren of het huishouden niet kan structureren of geen netwerk heeft, blijft gemeentelijke zorg met begeleiding beschikbaar. Haarlemmermeer heeft de beleidswijziging zo met een herindicatieproject aangepakt vanwege de rechtszaken over ondeugdelijk onderzoek elders in het land. Naast de keukentafelgesprekken met de gemeente, is ook afgesproken met welzijnsorganisatie MeerWaarde dat alle ouderen boven de 80 jaar een bezoek van een ouderenadviseur aangeboden krijgen. De consulent legt uit dat uit die gesprekken ook veel informatie komt over hoe het met de ouderen gaat.

Uit de wijze waarop Haarlemmermeer de uitvoering van de Wmo en de verstrekking van de thuiszorg heeft georganiseerd, klinkt duidelijk het beleid door. Uit de aanpassing van de thuiszorg door de burger voortaan zelf schoonmaakhulp te laten regelen en zorguitgaven te verminderen klinkt zowel eigen verantwoordelijkheid van de burger als efficiënte inzet van het beschikbare budget door. Hierin is een combinatie van *Societal Resilience* en *New Public Management* te herkennen. Opvallend is hoe de gemeente de herindicaties (iedereen een keukentafelgesprek) nauwkeurig heeft aangepakt om zo rechtszaken zoals in andere gemeenten te willen voorkomen. Hieruit spreekt de wens om het als gemeente goed te willen organiseren en regelen, *Public Administration*.

Voor de klantbenadering zijn de medewerkers bij de gemeente Haarlemmermeer geschoold in de zogenaamde 'trein van boos naar middel'. De consulent: "Het gaat hierbij om gesprekstechnieken. Als je tegen iemand zegt dat hij iets niet meer krijgt, dan is die boos. Hoe kom je daar weer mee in gesprek om vervolgens te kijken hoe een middel ingezet kan worden?" De consulent geeft aan dat ze in haar praktijk naast Wmo-vragen regelmatig ook met complexe schuldproblemen wordt geconfronteerd. In dat geval komt men in contact met Plangroep voor schuldhulpverlening om met het CAK (Centraal Administratiekantoor, int eigen bijdragen) en andere schuldeisers regelingen te treffen. Indien mensen in een complex probleem niet meer mee willen werken of de hulpverlening die al aanwezig is vastloopt, is dit een aanleiding om de casus bij een Meer-team onder te brengen. De gemeente gaat steeds meer gebiedsgericht werken. Met de drie Meer-teams, die zich elk op een deel van de gemeente Haarlemmermeer richten (noord, midden en zuid) en ook met de poortmanagers.

De Wmo-consulent heeft een pilot gestart in het dorp Nieuw-Vennep en haar ervaring is dat dit prettig werkt. Ze geeft aan dat ze alle betrokkenen in de buurt veel beter kent. Ook wijst ze er op dat met collega's onderling veel afstemming en overleg plaatsvindt over bijzondere gevallen. Samenwerking tussen Wmo en werk en inkomen komt nog niet zo vaak voor. De consulent: "Dit zouden we vaker moeten doen, ik ben heel erg van mensen opzoeken en samen opwerken." In het gebiedsgericht werken oftewel de klant willen opzoeken in de wijk, de pilot voor nieuwe dienstverlening en het samenwerken met welzijnsorganisatie MeerWaarde voor ouderen en Plangroep voor mensen met schulden is het werken aan goede dienstverlening aan de klant en samenwerking met de partners in het netwerk herkenbaar. Dit sluit aan bij *New Public Governance*.

De rekenkamercommissie van de gemeente Haarlemmermeer heeft onderzoek gedaan naar hoe de decentralisaties zijn georganiseerd en het rapport '0 meting Decentralisaties in het Sociaal Domein. Naar anders werken en ontschot denken in het sociaal domein' (september 2016) uitgebracht. Het onderzoek betreft het gehele sociaal domein, maar richt zich vooral op de nieuwe zorgtaken en is daarmee relevant voor deze Wmo-casus. In het onderzoek is ingegaan op het zicht op doelgroepen en of mensen 'tussen wal en schip' vallen. "De gemeente heeft vanaf het begin de keuze gemaakt om integraal te werken en de 'oude' doelgroepen niet langer specifiek te onderscheiden en te registreren. Dit maakt het onmogelijk om te concluderen dat niemand tussen wal en schip is gevallen bij de transitie. Het onderzoek toont echter aan dat er geen incidenten bekend zijn rondom de herindicaties voor Wmo en Jeugdhulp en dat er weinig bezwaren zijn ingediend. De gemeente heeft met alle cliënten keukentafelgesprekken gevoerd en geïnvesteerd in een helpdesk en de oprichting van een interventieteam dat zich richt op informele klachten en andere signalen. Het loslaten van de oude doelgroepen en de keuze voor integraal werken betekenen niet dat er feitelijk geen doelgroepen meer zijn. De gemeente formuleert deze in de praktijk echter anders, bijvoorbeeld op basis van het type voorziening dat iemand nodig heeft." (p.7). De rekenkamercommissie heeft het onderzoek laten uitvoeren door externe onderzoekers die ook de praktijk van de decentralisaties bij andere gemeenten zien. Een onderzoeker geeft aan dat het rekenkameronderzoek focust op de organisatie van het sociaal domein, waarin wijzigingen hebben plaatsgevonden en nieuwe werkprocessen zijn geïntroduceerd. Voor hen was daarin kenmerkend het Haarlemmermeers model met het ver doormandateren van bevoegdheden, zelfs naar zorgprofessionals die niet bij de gemeente in dienst zijn. Naar hun mening gaat de gemeente snel en vernieuwend te werk, maar nog niet erg integraal. De onderzoeker: "Haarlemmermeer is al heel vroeg begonnen met de decentralisaties (2012), maar er bestaan nog wel stenen muurtjes en glazen schotjes tussen de diverse thema's. (...) Tussen de beleidsdomeinen vindt wel soms uitwisseling van medewerkers plaats, maar van een integrale benadering of veelvuldig overleg is nog geen sprake."

De rekenkamercommissie heeft onderzoek gedaan naar hoe de gemeente de decentralisaties heeft aangepakt en hoe de zorg in de nieuwe situatie is georganiseerd. Het rapport gaat in op doelgroepen en of mensen tussen wal en schip vallen. Dit zijn elementen die duiden op aandacht voor de organisatie, voor het personeel, op hoe de gemeentelijke bureaucratie functioneert. In Haarlemmermeer zijn dit belangrijke onderwerpen. Ook hieruit spreekt de aanwezigheid van *Public Administration*.

### 7.3.3 Bekostiging

Bij de casus tegenprestatie is het integrale begrotingsprogramma Zorg en Werk waaronder taken op het gebied van de Jeugdwet, Wmo 2015 en Participatiewet vallen, al aan de orde gekomen. Van de vier beleidsdoelen in dit integrale begrotingsprogramma richten zich twee op het gebied van zorg: - Beleidsdoel A "Inwoners ontvangen zorg en ondersteuning thuis" (p.47).

Hierbij gaat het om zorg thuis: onder meer het bieden van ondersteuning thuis, groepsondersteuning en vervoer en hulpverlening door de Meer-teams (€ 50 mln.).

- Beleidsdoel B "Inwoners ontvangen zorg en ondersteuning met verblijf" (p.47).

Hierbij gaat het om zorg buitenshuis: onder meer beschermd wonen, maatschappelijke opvang en kortdurend verblijf (€ 6,1 mln.).

Binnen het begrotingsprogramma richt beleidsdoel A zich op Wmo-voorzieningen zoals thuiszorg. "Inwoners die er met hulp van het eigen netwerk niet (meer) in slagen zelfstandig thuis te wonen, kunnen een beroep doen op ondersteuning thuis. Deze ondersteuning bieden wij zoveel mogelijk thuis of in de buurt aan.

Het doel is dat inwoners, ondanks eventuele problemen of beperkingen, zo lang mogelijk zelfstandig deelnemen aan de samenleving en de regie over hun eigen leven kunnen behouden. Hoe de hulp eruit ziet bepalen professionals zoveel mogelijk met de inwoners samen. Wij streven naar een verschuiving van maatwerk naar algemene voorzieningen. Wij zoeken daarnaast actief naar mogelijkheden tot ontschotting en slimme verbindingen waar sprake is van overlap in doelgroepen.” (p.49).

Eén van de taken die de gemeente hiervoor verricht, is het bieden van ondersteuning thuis: “Ondersteuning thuis betreft hulp en ondersteuning bij het dagelijks leven, met als doel dat iemand zo lang mogelijk zelfstandig, dan wel bij ouder(s)/gezin, thuis kan blijven wonen en zo lang mogelijk mee kan blijven doen aan de samenleving.” (p.50). Een andere taak is de hulpverlening door de Meer-teams: “Meer-teams bieden zelf hulp aan huishoudens, indien het om problematiek op meerdere leefgebieden en/of de situatie te complex is of meer drang vergt dan professionals in het voorveld of de professionals met mandaat kunnen realiseren. Het gaat hierbij om casuïstiek waarbij de Meer-teams ook zelf de contacten met de inwoners onderhouden en daar de regie op houden. Daarnaast ondersteunen de Meer-teams ook professionals die het Meer-team erbij halen om mee te denken over de juiste aanpak.” (p.51). Tot slot biedt de begroting ook een toelichting op de baten en de lasten op de Wmo. Daarbij wordt onder meer de “structurele bezuinigingsoperatie (...) met betrekking tot de budgetten voor Hulp bij Huishouden” genoemd.

Vanwege de decentralisaties heeft de gemeente Haarlemmermeer per 2016 één begrotingsprogramma waarin integrale doelen voor zorg zijn opgenomen. De inhoudelijke boodschap over een verschuiving van Wmo-maatwerkvoorzieningen naar algemene voorzieningen en ook de opbouw hiervan met ondersteuning thuis en de Meer-teams sluit aan bij het Wmo-beleid. Hierin is *Societal Resilience* zichtbaar. De aandacht voor de baten en lasten op de Wmo en de bezuiniging op de thuiszorg wijzen op aandacht voor de financiële situatie van de gemeente. Dit past bij *New Public Management*.

De controller legt uit dat vanaf de begroting van 2016 alle taken op het gebied van werk, zorg en jeugd zijn ondergebracht in één begrotingsprogramma Zorg en Werk. “Het programma bevat circa € 90 miljoen aan budget, waarvan 50 op bestaande taken en 40 op nieuwe. Tot en met 2015 waren dit nog twee programma’s, zorg en welzijn en werk en inkomen.” Hij geeft aan dat de Wmo-voorziening thuiszorg onder het programmadoel zorg en ondersteuning thuis valt en dat hier in 2016 € 3 miljoen op wordt ingezet. Op basis van het nieuwe beleid wordt sinds 2014 alleen nog thuiszorg verstrekt wanneer sprake is van problemen op het gebied van regie en structureren van het huishouden. Voor het overige mag de burger de hulp in huis zelf inkopen of is een beroep op de bijzondere bijstand mogelijk. Ten behoeve van een zachte landing van de hulp bij het huishouden heeft Haarlemmermeer eigen middelen ingezet. Aanvankelijk was € 1,4 miljoen beschikbaar, uiteindelijk is € 0,6 miljoen ingezet voor indicaties in het kader van de keukentafelgesprekken, een “gigantische operatie”. Ook heeft Haarlemmermeer de huishoudelijke hulptoelage (HHT) aangevraagd.

Het verstrekken van thuiszorg vindt nog beperkt plaats als gemeentelijke maatwerkvoorziening en op basis van resultaatfinanciering. Voor een zachte landing heeft de gemeente eigen middelen ingezet (niet volledig benut) en HHT aangevraagd. Deze maatregelen wijzen op aandacht voor de gerichte inzet van het beschikbare budget voor thuiszorg, passend bij *New Public Management*. Binnen de gemeente Haarlemmermeer vinden beleidsmatig gesprekken plaats over het integraal benaderen van het sociaal domein, bijvoorbeeld in de inkoop. In de begroting wordt hier ontschot mee omgegaan. De controller legt uit dat het in de praktijk er op neer komt dat op Wmo een overschot bestaat en bij werk en inkomen een tekort. Hij beoogt in de bekostiging van het sociaal domein een integrale benadering te bewerkstelligen en stelt: “Zoals we het nu proberen uit te leggen, we hebben één budget en er zijn allemaal continue verbanden en het is vooral belangrijk om naar het totaal resultaat te kijken. En als je echt een niveauje dieper wil gaan, in de oude hokjes denkt, dan zie je dus een overschot op de nieuwe taken, de oude taken staan wat meer onder druk, vooral werk en inkomen.”

In de monitoring van de uitgaven hanteert de gemeente een zogenaamde ‘Rolling Forecasts’ systematiek die is ontwikkeld bij de overgang van de nieuwe taken. De controller: “Het komt er op neer dat productiegegevens worden opgevraagd en gesprekken worden gevoerd met de aanbieders en dat op basis daarvan prognoses worden gemaakt voor het jaar. Zo wordt continu gemonitord of binnen budget gebleven wordt.



De nieuwe taken lopen via contractaanbieders, de oude taken in de eigen sociale dienstverlening vooral via collega's. Binnen de gemeente wordt gekeken of het mogelijk is om de nieuwe systematiek ook op deze oude taken toe te passen. De systematiek levert periodieke rapportages op voor zowel het ambtelijk als het bestuurlijk niveau."

De ontwikkeling van een 'Rolling Forecasts' systematiek voor de monitoring van de uitgaven op de nieuwe taken binnen het sociaal domein wijzen op de behoefte om in control te willen zijn op hoe het gaat in de uitvoering en de budgettaire uitputting. Hieruit spreekt *New Public Management*.

De rekenkamercommissie heeft in het onderzoek ook gekeken naar het inzicht dat de gemeente heeft in de financiën van de decentralisaties. "De gemeente is voor haar financiële ramingen afhankelijk van de informatievoorziening van het Rijk. Het onderzoek laat zien dat deze informatievoorziening laat op gang kwam en vervolgens telkens is geactualiseerd en verfijnd en ook nu nog op bepaalde aspecten in beweging is. Vanaf 1 januari 2015 heeft de gemeente de budgetuitputting meerdere malen per jaar gemonitord. Met de 'Rolling Forecasts' heeft de gemeente een instrument om adequaat te reageren op wijzigingen wat betreft inkomsten en uitgaven. De gemeente heeft in de P&C-documenten de meest relevante (financiële) risico's benoemd en sinds de Programmabegroting 2016-2019 is voor elk risico een beheersmaatregel weergegeven." (p.8). Voorts geeft de rekenkamercommissie aan dat de gemeente de nieuw overgedragen taken lijkt te kunnen uitvoeren zonder financiële tekorten, maar dat het onduidelijk is of dit ook zo blijft. Ook benoemt de rekenkamercommissie de aanpassing van het bekostigingsmodel, van prestatiebekostiging van aanbieders op basis van 'p x q' naar andere modellen, zoals bekostiging voor het beschikbaar houden van algemeen toegankelijke voorzieningen als alternatief voor individuele trajecten. De rekenkameronderzoeker geeft aan dat ze de 'Rolling Forecasts' een gedegen systeem vinden waar veel inzet op is geleverd om dit goed te laten werken. Uit het rekenkameronderzoek blijkt dat de gemeente Haarlemmermeer inzet op het monitoren van budgetuitputting, financiële risico's benoemt en voorziet van een beheersmaatregel en er vooralsnog geen tekorten zijn. Oftewel uit het onderzoek blijkt dat de gemeente aandacht heeft voor de financiële situatie en de ontwikkelingen op het financiële vlak ook volgt. Dit bevestigt de aanwezigheid van *New Public Management*.

#### 7.3.4 Aansturing

Bij de aansturing van de decentralisaties staat wat betreft de nieuwe zorgtaken het Haarlemmermeers model centraal. Dit gaat uit van een getrapte opbouw van zorg: eerst de eigen omgeving, daarna lichte ondersteuning en uiteindelijk specialistische hulp. Echter wanneer direct duidelijk is dat specialistische hulp nodig is, kan dit ingezet worden zonder dat eerst lichte ondersteuning wordt ingezet. De betrokken ambtenaren zijn positief over verschillende aspecten van dit model, zoals ruimte voor maatwerk, veel verantwoordelijkheid voor de professionals en goede samenwerking met de zorgaanbieders. De Wmo-consulent geeft een voorbeeld hoe zij in een casus tot een individuele oplossing is gekomen en wat uiteindelijk heeft geleid tot een aanpassing van een beleidsregel.

De beleidsadviseur Wmo gaat in op de ruimte voor de zorgverlenende partij: "Wij gaan niet op de stoel van de professional zitten. Hoeveel uur nodig is, laten we aan de zorgaanbieder. Bij begeleiding en dagbesteding mogen aanbieders declareren wat ze leveren. Dat gaat goed." De sectormanager Maatschappelijke Ondersteuning en Zorg stelt over het Haarlemmermeers model en de relatie met zorgaanbieders via het categoriemanagement. "Het is een geheel eigen model. Zoals met de Meer-teams en het uitgaan van vindplaatsen, bijvoorbeeld scholen waar de jongeren aanwezig zijn en waar professionals beschikkingen voor tweedelijns zorg (specialistische hulp) afgeven. Met het categoriemanagement bestaat veel aandacht voor samenwerking met de gecontracteerde aanbieders, bijvoorbeeld ook richting de nieuwe inkoop. Alles vanuit het perspectief van de inwoner."

De rekenkamercommissie heeft in het onderzoek ook gekeken naar het Haarlemmermeers model en de relatie met de zorgaanbieders. "De aansturing van zorgaanbieders vindt vooral plaats door de zogenoemde categoriemanagers. Zij richtten zich in 2015 vooral op de prijs. Het onderzoek laat zien dat de categoriemanagers vanaf 2016 meer ruimte hebben om ook zorginhoudelijke aspecten mee te laten wegen in hun aansturing. De sturing op de zorgaanbieders en op de daarmee samenhangende financiën lijken goed geregeld, mede door de diverse waarborgen die zijn ingebouwd in het sturingsmodel. (...)

Per saldo zijn de uitgaven mede daardoor binnen de perken gebleven en is er nog weinig financiële druk ontstaan. Het is de vraag of dit model ook blijft functioneren onder minder gunstige (financiële) omstandigheden en/of onder de marktwerking die per 1-1-2017 zijn intrede doet. Ook het principe van het Haarlemmermeers model om zoveel mogelijk gezamenlijk met zorgaanbieders vorm te geven aan het sociaal domein lijkt goed te werken.” (p.9). De rekenkameronderzoeker vindt het goed dat de gemeente in 2012 al de ontwikkelingen op rijksniveau zag aankomen en al vroegtijdig aan de slag is gegaan met de decentralisaties. Volgens hem heeft dat deze gemeente op een voorsprong gebracht. Hij is positief over het gemeentelijk enthousiasme en het geloof in het model, het lef en de durf om iets te doen, maar plaatst daarbij wel de kritische kanttekening of de betrokken ambtenaren nog wel voldoende kritisch naar het model kunnen kijken.

Uit het Haarlemmermeers model zijn verschillende elementen te halen die zijn te herleiden tot een perspectief. De gemeente beschikt over categoriemanagers die de relatie met de zorgaanbieders onderhouden en ook wordt gesproken over meer samenwerken met marktpartijen en co-creëren en aandacht voor de samenwerking met partners in het netwerk. Dit sluit aan bij *New Public Governance*. Binnen de gemeente wordt in de bedrijfsvoering gelet op monitoring van de financiën, sturing op de financiën door categoriemanagers en integratie van voorzieningen ten behoeve van efficiëntie. Dit wijst op aandacht voor monitoring, financiën en efficiëntie, passend bij *New Public Management*.

De sectormanager geeft een schets van hoe de gemeente Haarlemmeer de decentralisaties aanpakt. Hij legt uit dat de gemeente werkt aan de integratie van oude en nieuwe zorgtaken en noemt het doelgroepenvervoer als voorbeeld. “Het Wmo-vervoer, het leerlingenvervoer en het vervoer van en naar dagbesteding is per 2017 regionaal georganiseerd. Deze integratie van vervoer is gericht op efficiëntie en op kwaliteit voor de gebruiker.” Ook bij de Wmo-maatwerkvoorzieningen vinden veranderingen plaats. “De nieuwe contracten Wmo-hulpmiddelen worden anders vorm gegeven, van belang is het sturen op vertrouwen. Bij oude contracten gaan we ook kijken om dit hierop aan te passen. Meer samenwerken met marktpartijen, co-creëren.” Voorts vindt een beweging plaats naar zelfredzaamheid bij de maatwerkvoorzieningen en dit lijkt rustig te verlopen. “In vergelijking tot wat ik in andere gemeenten zie gebeuren, hebben we weinig reuring in Haarlemmeer. We hebben goed contact met de zorgaanbieders.” Sinds begin 2015 is er een interventieteam met alle benodigde specialismen om in te kunnen grijpen als iemand ‘tussen wal en schip’ dreigt te raken. “Dit team kwam begin 2015 dagelijks bij elkaar, want we wisten niet wat we konden verwachten. Daarna wekelijks en tegenwoordig maandelijks. De rust is inmiddels behoorlijk terug gekeerd.” Eveneens sinds begin 2015 beschikt de gemeente over een helpdesk sociaal domein om een antwoord te kunnen geven aan inwoners of professionals met vragen. “Inmiddels komen bij de helpdesk nog maar weinig losse vragen aan bod, dus deze functie gaat in de reguliere lijnorganisatie geborgd worden.”

Verschillende betrokkenen binnen de gemeente benoemen ook de wijze waarop binnen de gemeente gecommuniceerd wordt. De sectormanager: “We zijn allemaal geschoold in de gesprekssystematiek ‘trein van boos naar middel’. Het is belangrijk om één taal te hebben, dat helpt enorm. Bijvoorbeeld een training heeft geleerd dat het geen zin heeft om te spreken over middel als iemand heel boos is. Dan gaat men eerst station boos verkennen en vervolgens samen op reis. Welk doel wil je bereiken en welk middel past daarbij?” Ook benoemen diverse betrokkenen de vele overleggen die er sociaal domein breed bestaan, zowel op het ambtelijke als het bestuurlijke niveau. Zij geven aan dat dit in de praktijk helpt. Echter, gelet op de bevindingen hierover in het rekenkameronderzoek is het wel de vraag in hoeverre dit overleg ook bijdraagt aan een meer integrale benadering.

In Haarlemmeer zijn betrokkenen met de organisatie van de decentralisaties bezig en of alles goed gaat en niemand tussen wal en schip valt, ook de rekenkamercommissie kijkt hier naar. Voorts is de organisatie bezig met de communicatie, het personeel is geschoold in gesprekstechniek en vindt veel afstemming plaats. Aandacht voor de verantwoordelijkheid als gemeente ten opzichte van de zorgbehoevende burger en het functioneren van de eigen organisatie zijn elementen die passen bij *Public Administration*.

De betrokkenen binnen de gemeente Haarlemmeer hebben ook punten die ze verder willen ontwikkelen. De sectormanager wil verder aan de slag met de transformiedoelen, het gebruik van maatwerkvoorzieningen verminderen en kijken naar de alternatieven daarvoor. “Ik wil met iedereen de beweging doormaken van zwaar naar licht. De ene professional is de andere niet.

Maar het komt vaak voor dat de professional al snel grijpt naar een Wmo-hulpmiddel, terwijl een bredere blik vanuit het welzijn van de burger wenselijk is.” De beleidsadviseur wijst er op dat het systeem van resultaatfinanciering in de thuiszorg vooralsnog te veel van uren uitgaat en nog niet van de ondersteuningsvraag van de inwoner. “Bij de hulp bij het huishouden ligt de focus wel op de tijd, de 2,5 uur per cliënt. De aanbieder gaat zich richten op deze 2,5 uur en niet op wat cliënt echt nodig heeft.” De consulent Wmo ervaart werkprocessen soms als lastig en traag. De rekenkameronderzoeker benadrukt het belang van blijven doorontwikkelen en verwijderen van de schotjes en wandjes tussen de diverse thema’s binnen het sociaal domein. De controller geeft aan dat het toch wel lang duurt om vanuit de bedrijfsvoering iets goed te organiseren en noemt het organiseren van inkoop en facturatie als voorbeeld: “Daar kijk ik wel met enige spanning naar.”

Tot slot wijzen zowel controller als sectormanager op hoe in de media een negatieve beeldvorming ontstaat van gemeenten die geld over hebben op de gedecentraliseerde taken. De sectormanager: “Wat betreft Haarlemmermeer is dat echt niet zo. Er wordt gewerkt aan maatwerk. We zien hardnekkige beeldvorming dat gemeenten er een potje van maken. Het tegendeel is waar.”

In de taal van beleid en management gaat het wat betreft doorontwikkeling van het Haarlemmermeers model over onder andere “de beweging” van zwaar naar licht. Het gaat in deze beweging van een recht op een gemeentelijk zorgaanbod naar zelfredzaamheid en maatwerk dat past bij de zorgvraag. Dit is taal die goed past bij het concept van maatschappelijke veerkracht en *Societal Resilience*.

#### **7.4 Herleiding van sturingsperspectieven**

De invulling en uitvoering van de gemeente Haarlemmermeer van de Participatiewet en meer specifiek de tegenprestatie en de Wmo 2015 en meer specifiek de thuiszorg zijn geanalyseerd op de onderdelen Beleid, Organisatie, Bekostiging en Aansturing. In deze aanpak zijn verschillende elementen zichtbaar waar de sturingsperspectieven uit zijn te herleiden.

Wat bij de casus Participatiewet en tegenprestatie allereerst opvalt, is dat alle perspectieven op één of meer onderdelen terugkomen (zie Figuur 7.1). *Public Administration* klinkt duidelijk door bij Beleid, Organisatie, Bekostiging en Aansturing. De gemeente wil bij de meest zorgzame gemeenten horen en heeft aandacht voor de kwetsbare mensen in de samenleving zoals arbeidsbepikten. Ook zet de gemeente in op de opbouw van een sociale infrastructuur en is er de Meer-prestatie als verplichte tegenprestatie conform de wet. *New Public Management* komt aan bod in de onderdelen Beleid, Bekostiging en Aansturing. Het doel is om meer te doen met minder middelen om binnen budget te blijven en gerichte keuzes te maken voor een effectieve en efficiënte uitvoering van beleid. *New Public Governance* speelt een rol in Beleid en Organisatie, het gaat over goede dienstverlening aan de burger, een gebiedsgerichte aanpak met teams die ingezet worden indien sprake is van multidisciplinaire problematiek binnen een gezin en samenwerking met externe partners als AM Match. *Societal Resilience* is ook overal in aanwezig. De gemeente wil ruimte bieden aan initiatieven uit de samenleving, mensen laten participeren en zet gericht maatwerk in op activering.

In de casus Participatiewet en tegenprestatie in Haarlemmermeer zijn *Public Administration* en *Societal Resilience* het meeste aanwezig.

Figuur 7.1: Aanwezigheid sturingsperspectieven casus tegenprestatie

	Public Administration	New Public Management	New Public Governance	Societal Resilience
Beleid	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ambitie om als Haarlemmermeer bij meest zorgzame gemeenten te horen.</li> <li>- Meer-prestatie, verplichte tegenprestatie conform wet.</li> <li>- Opbouw van sociale infrastructuur.</li> <li>- Aandacht voor kwetsbare mensen in samenleving.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Meer taken doen met minder middelen, ombuigen om kosten te dekken met beschikbare budget.</li> <li>- Sturen op bekostiging, informatievoorziening en verantwoording.</li> <li>- Aandacht voor financiële situatie en meten is weten.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Goede dienstverlening aan burger.</li> <li>- Samenwerking met externe partners.</li> <li>- Sociaal teams, gebiedsgerichte aanpak.</li> <li>- Koersdocument is mede tot stand gekomen in overleg met inwoners en partners.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Open overheid die ruimte biedt aan initiatieven uit samenleving.</li> <li>- Gaat om kansen zien, kansen grijpen en meedoen naar vermogen.</li> <li>- Mensen actief en zelfstandig meedoen, inzetten op wat mensen zelf kunnen.</li> </ul>
Organisatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Veel aandacht voor arbeidsbeperkten, betrokkenheid bij deze doelgroep.</li> <li>- Meer-prestatie wordt conform wet uitgevoerd (beperkt).</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Samenwerking met AM Match in begeleiding van arbeidsbeperkten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participatie van langdurig werklozen in wijkleerbedrijf Zwanenburg.</li> </ul>
Bekostiging	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Werk boven uitkering blijft wettelijk uitgangspunt.</li> <li>- Hoe organisatie bemiddeling naar arbeidsmarkt.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aandacht voor financiële ruimte, voor korting op budgetten.</li> <li>- Keuzes maken voor effectieve en efficiënte uitvoering van beleid.</li> <li>- Efficiënte inzet middelen op meest kansrijke groep.</li> <li>- Behoedzaamheidsreserve.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maatwerk bieden in trajecten naar werk en maatschappelijk zinvolle activiteiten, activering afhankelijk van persoonlijke situatie (menukaart in Haarlemmermeer).</li> </ul>
Aansturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeentelijke verantwoordelijk voor begeleiding richting werk.</li> <li>- Volgen van wet met onder andere verplichte tegenprestatie.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Afname budgetten voor uitkeringen en re-integratie en participatie.</li> <li>- Gerichte inzet van middelen, met analyse van doelgroep.</li> <li>- Toetsen beleid op financiële haalbaarheid.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beoogde doorontwikkeling naar nog meer activerend sociaal domein.</li> </ul>

Wat bij de casus Wmo 2015 en thuiszorg opvalt, is dat alle perspectieven ook hier op één of meer onderdelen terugkomen (zie Figuur 7.2). *Public Administration* is zichtbaar bij Beleid, Organisatie en Aansturing. De gemeente wil ondersteuning bieden aan wie dat nodig heeft, pakt de herindicaties thuiszorg nauwkeurig aan en werkt aan de eigen organisatie. *New Public Management* klinkt door in Beleid, Organisatie, Bekostiging en Aansturing. De gemeente wil effectievere en goedkopere ondersteuning, bezuinigt op de thuiszorg en doet veel aan monitoring van en sturing op uitgaven. *New Public Governance* komt aan de orde in Beleid, Organisatie en Aansturing. Zo gaat het onder meer om samenwerking met partners, gebiedsgericht werken en innovatie en co-creëren in de zorg. *Societal Resilience* speelt in alle onderdelen een grote rol. De burger wordt aangesproken op zijn eigen verantwoordelijkheid en dient zelfredzaam te worden, de gemeente zet in op verschuiving van zwaar naar licht en van Wmo-maatwerkvoorzieningen naar algemene voorzieningen. In de invulling en uitvoering van de casus Wmo 2015 en thuiszorg in Haarlemmermeer zijn *Societal Resilience* en *New Public Management* het duidelijkste aanwezig.

Figuur 7.2: Aanwezigheid sturingsperspectieven casus thuiszorg

	Public Administration	New Public Management	New Public Governance	Societal Resilience
Beleid	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeente wil knelpunten bij individuele burgers verhelpen.</li> <li>- Ondersteuning via gemeente voor wie hulp nodig heeft of dit niet zelf kan bekostigen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inzet op effectievere en goedkopere ondersteuning.</li> <li>- Financiële omslag maken.</li> <li>- Mensen die dat kunnen moeten voortaan zelf in hun hulp voorzien.</li> <li>- Beleidswijziging thuiszorg om gebruik en kosten te beperken.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Innovatie, samenwerking en creatieve ontwikkeling samen met (sociale) partners gericht op integrale dienstverlening.</li> <li>- Samen met zorgverzekeraars tot integrale zorgvoorziening komen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Meer eigen verantwoordelijkheid van inwoners.</li> <li>- Maatschappelijke omslag maken.</li> <li>- Langer thuis wonen.</li> <li>- Burger moet in beginsel zijn of haar eigen sociale omgeving gaan aanspreken voor hulp.</li> </ul>
Organisatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeente pakt herindicaties nauwkeurig aan (gesprekken) om rechtszaken te voorkomen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Efficiënte inzet van beschikbaar budget voor thuiszorg.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gebiedsgericht werken (klant opzoeken), pilot nieuwe dienstverlening en samenwerken met organisaties.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Burger wordt grotendeels zelf verantwoordelijk voor thuiszorg (algemene voorziening).</li> </ul>
Bekostiging		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aandacht voor baten en lasten Wmo en bezuiniging op thuiszorg.</li> <li>- Resultaatfinanciering bij thuiszorg.</li> <li>- Gerichte inzet van middelen (HHT).</li> <li>- 'Rolling Forecasts' systematiek voor monitoring en sturing uitgaven sociaal domein.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verschuiving van Wmo-maatwerkvoorzieningen naar algemene voorzieningen.</li> </ul>
Aansturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aandacht voor verantwoordelijkheid gemeente en functioneren van eigen organisatie.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Monitoring van en sturing op financiën.</li> <li>- Integratie van voorzieningen voor efficiëntie.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Categorie-managers voor onderhoud relatie zorgaanbieders.</li> <li>- Meer samenwerken met marktpartijen en co-creëren.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beweging van zwaar naar licht, zelfredzaamheid en maatwerk dat past bij zorgvraag.</li> </ul>

In de beide casussen bij de gemeente Haarlemmermeer zijn alle vier sturingsperspectieven te herleiden. In de eerdere verkenning bleek Haarlemmermeer hoog te scoren op *Public Administration*. Ook uit de verdieping op de casus Participatiewet en tegenprestatie blijkt dat dit perspectief belangrijk is, maar dan in samenhang met *Societal Resilience*. Uit de verdieping op de casus Wmo 2015 en thuiszorg blijkt dat dit perspectief weliswaar aanwezig is, maar dat *Societal Resilience* en *New Public Management* een grotere rol spelen.

## 7.5 Duiding van sturingsperspectieven

In dit hoofdstuk is bij de gemeente Haarlemmermeer bij de casus Participatiewet en tegenprestatie een combinatie van de perspectieven *Public Administration* en *Societal Resilience* en bij de casus Wmo 2015 en thuiszorg een combinatie van de perspectieven *Societal Resilience* en *New Public Management* herleid. Deze herleide sturingsperspectieven zijn te duiden door te kijken naar de institutionele context en strategische keuze van deze gemeente.

Indien vanuit de institutionele context eerst naar het sociaal domein in brede zin wordt gekeken, valt op hoe Haarlemmermeer het hele eigene van de gemeente wil tonen. De beleidsnota heeft als titel Meer voor elkaar, er is een Haarlemmermeer Werkorganisatie, de tegenprestatie heet de Meer-prestatie, de Wmo is ingericht volgens het Haarlemmermeers model, er wordt samengewerkt met welzijnsorganisatie MeerWaarde, het wijkteam heet Meer-team en de ontwikkelingen van de decentralisaties worden gevolgd via de TransforMeerlat. Een mogelijke reden voor al deze Meer-initiatieven kan zijn dat Haarlemmermeer een relatief jonge gemeente is en niet echt een eigen identiteit heeft, vooral Schiphol is bekend. Dit is iets waar de gemeente bij de decentralisaties wellicht ook aan wil werken. Op het eerste gezicht lijkt het alsof Haarlemmermeer kiest voor een unieke benadering van het sociaal domein, passend bij de eigen gemeente. Dit zou dan kunnen wijzen op een eigen richting, tegenbewegen ten opzichte van de rijksoverheid en andere gemeenten, mogelijk vanwege het willen voortbouwen op het eigene van de gemeente oftewel padafhankelijkheid. Dit is echter niet het geval. Hoewel Haarlemmermeer vroegtijdig begint aan de veranderingen in het sociaal domein, is sprake van veranderingen die de rijksoverheid beoogt in alle gemeenten. Ondanks de eigen naamgeving aan diverse organisaties en functionaliteiten, is toch eerder sprake van mee- dan van tegenbewegen. Een duidelijk voorbeeld is de inzet van de coalitie in 2014 om binnen één coalitieperiode de transformatie te realiseren, te bezuinigen op de uitgaven voor het sociaal domein om zo binnen de middelen die het daarvoor van de rijksoverheid krijgt te blijven. De gemeente volgt hier de financiële taakstelling die de rijksoverheid oplegt. Meer gemeenten volgen deze lijn. Zodoende is hier sprake van meebewegen met mogelijk gelijkvormigheid met andere gemeente tot gevolg, oftewel institutioneel isomorfisme. De gemeente conformeert zich aan de doelen van de rijksoverheid. Dit maakt het begrijpelijk dat de perspectieven *Public Administration* (regels volgen) en *New Public Management* (aandacht voor bezuinigingen) zijn waargenomen.

Bij de casus Participatiewet en tegenprestatie komt een uniek element van Haarlemmermeer aan de orde. Vanwege Schiphol is de werkloosheid veel lager dan in andere gemeenten en dat biedt de kans meer aandacht te besteden aan arbeidsbeperkten. Zo is enigszins sprake van een eigen gemeentelijke benadering vanwege een bijzondere eigen situatie. Toch is ook deze gemeente zich bewust van krimp van het participatie en re-integratiebudget en daarom wordt vooral ingezet op mensen met potentie. Dit is een benadering die veel meer gemeenten kiezen, meebewegen met de rijksoverheid, wat kan leiden tot institutioneel isomorfisme. Wat betreft de Meer-prestatie valt op dat hier op verzoek van de raad al voor invoering van de wet mee is geëxperimenteerd en dat deze conform de wet is ingevuld en wordt uitgevoerd. Ook al wordt de Meer-prestatie in de praktijk beperkt toegepast omdat deze niet wordt opgelegd als mensen al actief zijn in vrijwilligerswerk of mantelzorg. Het handelen naar de financiële beperkingen is informele dwang (weliswaar niet voorgeschreven, maar wel zo beoogd), het volgen van de wet is formele dwang (voorgeschreven) en het verzoek van de raad om ingrijpen is conform (maatschappelijke) normen, 'je moet werken voor je geld'. Dit maakt begrijpelijk dat de perspectieven *Public Administration* (gemeentelijke verantwoordelijkheid ook voor groep met grotere afstand tot arbeidsmarkt, opvolgen van de wet), *New Public Management* (budgettair ombuigen) en *Societal Resilience* (activerende benadering, eigen initiatief van de burger) zijn waargenomen. Bij de casus Wmo en thuiszorg geldt dat in de context van zorg en welzijn wordt ingezet op meer eigen initiatief en verantwoordelijkheid van de inwoners en het terugdringen van de betrokkenheid vanuit de gemeentelijke organisatie en door de gemeente ingeschakelde partijen. Zo beoogt de gemeente een verschuiving van door de gemeente georganiseerde kostbare maatwerkvoorzieningen naar goedkopere algemene voorzieningen en naar voorliggende voorzieningen die de inwoners zelf kunnen regelen en betalen. Meer specifiek ten aanzien van de thuiszorg geldt dat de korting op het beschikbare budget van de rijksoverheid in de gemeente wordt doorgevoerd. Thuiszorg wordt in beginsel een voorliggende voorziening. Dat betekent dat mensen voortaan zelf een schoonmaakster kunnen inhuren, eventueel kunnen ze een beroep doen op bijzondere bijstand.

Alleen voor complexe gevallen waarin mensen niet in staat zijn om zelf regie te voeren, blijft door gemeente georganiseerde thuiszorg beschikbaar. Haarlemmermeer volgt, ondanks het eigen Haarlemmermeers model voor de Wmo, de verandering die de rijksoverheid beoogt. Namelijk het terugdringen van het gebruik van kostbare Wmo-maatwerkvoorzieningen zoals de thuiszorg. Zo beweegt Haarlemmermeer net als veel meer gemeenten mee met de rijksoverheid. Daardoor kunnen gemeenten meer op elkaar gaan lijken in hun aanpak van de Wmo en de thuiszorg en kan zich institutioneel isomorfisme voordoen. Het handelen conform de bezuiniging van de rijksoverheid is te zien als informele dwang (niet voorgeschreven, wel beoogd). Dit maakt de aanwezigheid van de perspectieven *New Public Management* en *Societal Resilience* begrijpelijk.

Als ook vanuit de strategische keuze eerst naar het sociaal domein in brede zin wordt gekeken, valt op dat de gemeente al vroegtijdig een duidelijke richting kiest. Al in 2013 verschijnt de strategische nota 'Meer voor elkaar. De koers voor het sociaal domein in Haarlemmermeer'. Ook in het coalitieakkoord van 2014 is een visie opgenomen op thema's binnen het sociaal domein zoals participatie en werk en zorg en welzijn. De richting wordt verder geconcretiseerd met het tweede koersdocument in 2014. Verder is in de begroting één integraal programma opgenomen voor zorg en werk. In de wijze waarop de gemeente te werk gaat, spreekt duidelijk een doelgerichte strategische keuze (vanaf 2013 planvorming wat te doen, goed organiseren decentralisaties). In deze vroege beleidsinhoudelijke benadering van de drie decentralisaties in het sociaal domein is de behoefte te herkennen om tijdig alles goed te willen regelen en organiseren. De gemeente wil goed voorbereid zijn op de daadwerkelijke transitie van de taken per 2015. Dit maakt het begrijpelijk dat het perspectief *Public Administration* aanwezig is.

Wat betreft de casus Participatiewet en tegenprestatie is ook een vooraf bepaalde werkwijze zichtbaar. Binnen de gemeente is een richting uitgezet met concrete doelstellingen wat te doen met de diverse groepen aan werkloze inwoners en die richting wordt ook uitgevoerd. Vanuit een financieel motief is aandacht voor het begeleiden van mensen uit de uitkering naar werk en ligt de focus vooral op de meer kansrijke doelgroep. Echter, omdat Haarlemmermeer met Schiphol veel werkgelegenheid heeft, is deze doelgroep kleiner en kan de gemeente ook aandacht besteden aan arbeidsbeperkten. Wat betreft de verplichte tegenprestatie geldt dat Haarlemmermeer al voor invoering van de Participatiewet hiermee ervaring heeft opgedaan naar aanleiding van een motie uit de raad. Het college (zie Introductie) kent een brede samenstelling, maar is overwegend rechts met de VVD als grootste partij. Vanuit de politieke aandacht in de raad, de collegesamenstelling en wellicht ook de cultuur van Haarlemmermeer als werkgemeente is deze aanpak van de verplichte tegenprestatie te begrijpen. De gemeente geeft hier een eigen invulling aan met de Meer-prestatie. Bij deze casus is sprake van een doelgerichte strategische keuze. De gemeente wil alles goed regelen en organiseren, dit maakt het geconstateerde perspectief *Public Administration* begrijpelijk. De gemeentelijke strategische keuze om in te zetten op activering van zo veel mogelijk werklozen, maakt de aanwezigheid van het perspectief *Societal Resilience* begrijpelijk.

Ten aanzien van de casus Wmo en thuiszorg is ook een doelgerichte aanpak zichtbaar. Met het beleid zoals dat in het coalitieakkoord en de koersdocumenten is vastgelegd, beoogt de gemeente een verandering te bewerkstelligen. De gemeente wil een transformatie realiseren naar een situatie waarin de burger minder afhankelijk is van het gemeentelijke zorgaanbod, meer zelfredzaam is en ook meer eigen verantwoordelijkheid neemt. Deze verandering is zeer duidelijk zichtbaar bij de thuiszorg. Dit is voor een deel een voorliggende algemene voorziening geworden en wordt dus niet meer vanuit de gemeente aangeboden en bekostigd. Ook in deze casus speelt een financieel motief een rol, namelijk minder middelen hoeven in te zetten op voor de gemeente kostbare maatwerkvoorzieningen zoals thuiszorg. Het gaat om het bereiken van zowel een maatschappelijke als een financiële omslag. De gemeente monitort de zorguitgaven door middel van de ontwikkelde 'Rolling Forecasts' systematiek en stuurt hier vervolgens ook op. Bij deze casus is een doelgerichte strategische keuze zichtbaar. In deze duidelijke en vroegtijdig ingezette strategische keuze is een verandering te zien waarin de gemeente de verantwoordelijkheid voor de zorg deels overdraagt aan de burger om zo binnen het beschikbare budget te kunnen blijven. Deze verandering maakt een ontwikkeling begrijpelijk van het perspectief *Public Administration* naar de perspectieven *Societal Resilience* en *New Public Management*.

## 7.6 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de tegenprestatie in de context van de Participatiewet en de thuiszorg in de context van de Wmo 2015 binnen de gemeente Haarlemmermeer aan de orde gekomen. Bij beide casussen is ingegaan op het Beleid, de Organisatie van de uitvoering, de Bekostiging daarvan en de Aansturing op wat binnen de gemeente belangrijk is. In de casussen is uitgewerkt in hoeverre de aanpak is te herleiden naar de sturingsperspectieven. Vervolgens is geanalyseerd in hoeverre de sturingsperspectieven in de casussen zijn geconstateerd. Ook is aan de hand van de institutionele context en de strategische keuze aanwezigheid van de sturingsperspectieven geduid.

In de casus tegenprestatie draait het om een combinatie van de perspectieven *Public Administration* en *Societal Resilience*. De gemeente neemt enerzijds verantwoordelijkheid voor de activering van mensen zonder werk inclusief de doelgroep arbeidsbeperkten, maar spreekt anderzijds hen ook aan op hun eigen verantwoordelijkheid. Gaandeweg lijkt het perspectief *Societal Resilience* in belang toe te nemen, gezien de groeiende aandacht voor maatschappelijke activering van de burger.

In de casus thuiszorg gaat het om een combinatie van de perspectieven *Societal Resilience* en *New Public Management*. De gemeente komt met een Haarlemmermeers model voor de zorg waarin mensen meer eigen verantwoordelijkheid krijgen om te voorzien in hun eigen hulp en ondersteuning en ook wordt bezuinigd op voorzieningen als de thuiszorg. Ook in deze casus lijkt het perspectief *Societal Resilience* belangrijker te worden, gelet op de transformatiedoelen als de beweging van zwaar naar licht en overgang van aanbod naar vraaggericht werken.

Geconcludeerd kan worden dat in de casussen deels verschillende perspectieven leidend zijn. Bij de casus tegenprestatie is een combinatie zichtbaar van de perspectieven *Public Administration* en *Societal Resilience*. Bij de casus thuiszorg gaat het om een combinatie van de perspectieven *Societal Resilience* en *New Public Management*.

De geconstateerde sturingsperspectieven zijn te duiden door te kijken naar de institutionele context en de strategische keuze. Wat betreft de institutionele context lijkt het alsof Haarlemmermeer kiest voor een eigen benadering, maar er is meer sprake van mee- dan van tegenbewegen. Bij de casus Participatiewet en tegenprestatie is sprake van lagere werkloosheid dan in andere gemeenten en de gelegenheid meer aandacht te besteden aan arbeidsbeperkten. Echter ook hier ligt toch de focus op de kansrijke doelgroep, net als in veel andere gemeenten. Bij de casus Wmo en thuiszorg gaat het om meer eigen initiatief en verantwoordelijkheid van de inwoners en het terugdringen van de betrokkenheid van de gemeente. De gemeente beweegt net als meer gemeenten mee met de verandering die de rijksoverheid beoogt, minder gebruik van thuiszorg.

Haarlemmermeer heeft al vroeg een duidelijke richting voor het sociaal domein met strategische nota's, het coalitieakkoord van 2014 en de begroting. Wat betreft de casus Participatiewet en tegenprestatie is sprake van doelgerichte strategische keuze. De gemeente wil alles goed regelen en organiseren en kiest voor activering van zo veel mogelijk werklozen. Wat betreft de casus Wmo en thuiszorg is ook sprake van een doelgerichte strategische keuze. De gemeente draagt de verantwoordelijkheid voor de zorg deels over aan de burger om zo binnen het budget te kunnen blijven.

Tot slot in het kort hét verhaal van de gemeente Haarlemmermeer voorbij de theorieën. Deze gemeente zet in een vroeg stadium een koers uit voor het sociaal domein, duidelijk is dat ze alles graag goed wil regelen en organiseren. Wat betreft participatie en werk is Haarlemmermeer een bijzondere gemeente, want ze heeft een zeer lage werkloosheid, met dank aan de aanwezigheid van Schiphol. Zodoende zet de gemeente de begeleiding niet alleen in op de kleine groep kansrijke werklozen, maar is er ook oog voor mensen met een arbeidsbeperking. Ook wordt de verplichte tegenprestatie uitgevoerd in de vorm van een Meer-prestatie. In deze gemeente komt echter ook aandacht voor de eigen kracht van de burger en gerichte inzet van middelen als gevolg van rijksbezuinigingen. Die aandacht voor financiën komt duidelijk ook op het gebied van zorg en welzijn in beeld, waar de gemeente binnen het Haarlemmermeers model inzet op meer eigen verantwoordelijkheid en minder door de gemeente bekostigde zorg.



# Hoofdstuk 8

## Casus B Zwolle

### 8.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de gemeente Zwolle, de tweede casus in het verdiepend onderzoek. Zwolle is een 100.000+ gemeente die in de verkenning naar decentralisatietaal in hoofdstuk 6 een hoge score behaalde op het sturingsperspectief *New Public Management*.

Zwolle heeft 124.914 inwoners (1-1-2016), is de hoofdstad en in bevolkingsomvang de tweede stad van de provincie Overijssel. Zwolle heeft van 2014 tot 2018 een college dat bestaat uit ChristenUnie, PvdA, D66 en VVD. De verantwoordelijkheid voor de invulling en uitvoering van de decentralisaties is in die periode belegd bij twee wethouders: werk en zorg bij één van de PvdA en jeugd bij één van de ChristenUnie. In de coalitieperiode 2010-2014 had Zwolle een college van PvdA, ChristenUnie, CDA en VVD. Toen waren de voorbereidingen van de decentralisaties belegd bij drie wethouders: zorg, jeugd en de coördinatie van de decentralisaties bij de PvdA, een deel van zorg en gezondheid bij het CDA en werk bij de ChristenUnie. Binnen de organisatie zijn de decentralisaties ondergebracht bij één projectorganisatie die apart staat van de lijnorganisatie. Voorts zijn er één overkoepelende beleidsafdeling Maatschappelijke Ontwikkeling en drie uitvoerende afdelingen; Sociale Wijkteams (Wmo, jeugd en participatie), Werk, re-integratie en arbeid (werk) en Inkomensondersteuning (inkomen en armoede) gekomen.

De totale begroting van Zwolle heeft een omvang van ongeveer € 467 miljoen (2016). De begroting is in thematische clusters opgedeeld, van het totaal komt € 239 miljoen ten goede aan het sociaal domein waar ook de nieuwe gedecentraliseerde taken zijn ondergebracht. € 13 miljoen gaat naar het programma samenleving, € 92 miljoen naar inwonersondersteuning, € 76 miljoen naar opvang en bescherming en € 58 miljoen naar inkomen. De achterliggende gedachte achter deze programma indeling is een opbouw van algemene voorzieningen, naar individuele maatwerkvoorzieningen zorg en ondersteuning extramuraal, naar maatwerkvoorzieningen intramuraal. Voor ‘maatwerkvoorzieningen’ op het gebied van inkomen (bijstand) is er nog een apart programma.

Eerst komt de casus tegenprestatie in het kader van de Participatiewet aan de orde (paragraaf 8.2), vervolgens de casus thuiszorg binnen de Wmo 2015 (paragraaf 8.3). Bij beide casussen komen de vier kenmerkende onderdelen aan bod die in hoofdstuk 5 zijn gepresenteerd: Beleid, Organisatie, Bekostiging en Aansturing. Per onderdeel wordt geanalyseerd in hoeverre sprake is van een aanpak die is te herleiden tot één van de in hoofdstuk 3 beschreven sturingsperspectieven. Vervolgens wordt een overzicht geboden van de sturingsperspectieven die zijn herleid (paragraaf 8.4) en wordt de aanwezigheid hiervan geuid aan de hand van het in hoofdstuk 4 ontwikkelde analysemodel (paragraaf 8.5). Het hoofdstuk sluit af met een conclusie (paragraaf 8.6).

### 8.2 Casus 1 tegenprestatie

#### 8.2.1 Beleid

De coalitie stelt in de opening van het coalitieakkoord 2014 – 2018 van mei 2014: “Zwolle is een sociale stad, waar mensen naar elkaar omzien” en “We willen er voor elkaar zijn.” (p.3). Het akkoord kent vier agenda’s waarvan één voor een sociale stad. Hierin stelt de coalitie: “Participatie is meer dan werk alleen. We moedigen iedereen aan zijn talent te ontplooien, ook als werk (nog) een stap te ver is. Dat kan met vrijwilligerswerk of met een re-integratieplek. Voor re-integratie kunnen mensen ook terecht bij het wijkteam. (...) Met een persoonlijk actieplan geven cliënten invulling aan hun verantwoordelijkheid om zo snel mogelijk passende arbeid te vinden. Aantoonbare inzet is hierbij belangrijk. Indien een cliënt bewust nalatig is, zullen passende sancties worden gehanteerd. We kijken hoe we de Participatiewet op de beste manier kunnen uitvoeren. We moeten het vooral hebben van de werkgevers in de stad en de regio. Als we weten aan te sluiten bij hun behoefte, creëren we duurzame werkgelegenheid.” (p.6). De coalitie wil de doelen van de sociale stad bereiken door te werken met sociale wijkteams en samenwerking met werkgevers. Ook vindt ze monitoring noodzakelijk “om onze doelen te bereiken en te sturen op resultaat” (p.8).

Voorts wil ze onderzoeken hoe de effectiviteit van re-integratiebedrijven, gemeente en bedrijfsleven op het terrein van re-integratie is te versterken. De coalitie wil tot 2018 € 6 miljoen bezuinigen op het sociaal domein en verkennen wat de mogelijkheden zijn om “de andere manier van werken binnen het Sociaal Domein” (p.18) te vertalen in een bezuiniging op de organisatie.

In dit coalitieakkoord zijn veel benaderingen te herkennen. Allereerst heeft de coalitie oog voor het meedoen in de stad, hoe de gemeente daaraan kan bijdragen met arbeidsmarktbeleid en de uitvoering van de Participatiewet. Hieruit spreekt een gemeentelijk gevoel van verantwoordelijkheid voor de inwoners en een goede toepassing van de wet, passend bij *Public Administration*. De coalitie gaat in op de financiën, wil bezuinigen op het sociaal domein en de eigen organisatie en vindt het nodig te monitoren en op resultaten te sturen. Hierin is een focus zichtbaar op het doelmatig en doeltreffend met de beschikbare middelen omgaan, aansluitend bij *New Public Management*. De coalitie wil de wijkteams een grote rol geven en samenwerken met werkgevers. Er is oog voor dienstverlening nabij de burger in de wijk en samenwerking met partners, passend bij *New Public Governance*. Tot slot spreekt uit het coalitieakkoord de boodschap dat iedereen moet kunnen meedoen, actief zijn of worden via participatie of re-integratie. Dit is herkenbaar voor *Societal Resilience*.

De eerdere integrale nota ‘Werken vanuit vertrouwen. Visie Sociaal Domein’ (maart 2013) bevat al de eerste beleidsmatige richting waar Zwolle naar toe wil met de decentralisaties. Het (toenmalig) college ziet het als “kans om de ondersteuning te verbeteren, te vernieuwen en in samenhang te organiseren” “Iedereen doet mee staat centraal in de ondersteuning. We stimuleren de eigen kracht, verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van inwoners om actief en zo zelfstandig mogelijk deel te nemen in de samenleving, eventueel met inzet van hun sociale netwerk. Als het op eigen kracht en met hulp van het sociale netwerk niet meer lukt, vangen organisaties en gemeente dit op.” (p.2). “Onze inwoners vormen de Zwolse samenleving en door de onderlinge verbinding die ze aangaan participeren ze daarin en maken ze participatie mogelijk.” (p.6). Het gaat om samenleven, verbinden en meedoen en de gemeente heeft daar een rol in: “De samenleving draagt als eigenaar en uitvoerder van haar ideeën de sociale opgaven van de stad. Wij kunnen dit als gemeente versterken door vertrouwen te hebben in de potenties van bewoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties (civil society). En door bewoners, organisaties (inclusief vrijwilligersorganisaties) en ondernemers te ondersteunen, te faciliteren en te verbinden.” (p.6). De gemeente doet dit samen met anderen: “Ook zorgen we, met inwoners, organisaties en ondernemers voor ondersteuning van kwetsbare Zwollenaren om ze in staat te stellen hun eigen leven (weer) te organiseren. En we dragen zorg voor een vangnet voor die inwoners die het niet vanzelf redden.” (p.6). Dit vangnet zet het college gericht in voor hulpbehoevende inwoners: “Intensief inzetten op die plekken waar het nodig is; waar zich de opgave aandient, doen we nu ook. Deze intensieve inzet gebeurt voor dat deel van onze inwoners die met meervoudige problematiek te maken hebben en op meerdere fronten niet in staat zijn hun leven zelfstandig of met hulp van hun omgeving te organiseren. (...) De meeste Zwollenaren hebben geen beperking of, als dit wel het geval is, zijn ze in staat om zelf ondersteuning te organiseren al dan niet met behulp van professionals.” (p.6). Het college wil vanwege veranderende verhoudingen tussen inwoners en instellingen hervormen en vernieuwen. “Mensen zijn mondiger en zelfbewuster, ze handelen vanuit eigen kracht en zelfredzaamheid en hebben het vermogen om eigen verbanden aan te gaan. (...) Langdurige verbindingen in vaste, traditionele verbanden nemen af. Zwolle is een netwerksamenleving geworden met inwoners die veelal zelf heel goed in staat zijn hun leven te organiseren, ook als ondersteuning nodig is.” (p.7). Het college spreekt over een brede beweging: “Willen we een toekomstbestendige Zwolse samenleving houden waar initiatieven van inwoners de ruimte krijgen en inwoners die ondersteuning nodig hebben dit ook daadwerkelijk krijgen, dan moeten we een aantal dingen anders doen dan voorheen. Dit realiseren we niet als gemeente alleen. We doen dit samen met onze inwoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers.” (p.9). Het college vindt twee vragen van belang: “Zijn mensen in staat hun leven zelfstandig vorm te geven?” en “Hoe kunnen we hierin ondersteunend zijn door te doen wat echt nodig is, los van kokers en financieringsstromen?” (p.9). Het college beoogt dat inwoners zelfredzaam zijn en op eigen kracht participeren, mensen aandacht voor en contact met elkaar hebben en dat aan hen integrale dienstverlening wordt geleverd. Inwoners die niet op eigen kracht kunnen participeren, ontvangen passende ondersteuning. Dit wil het college realiseren met een samenhangende toegang, effectieve ondersteuning voor inwoners die zich niet zelf redden, efficiënte en goedkopere ondersteuning en duidelijke afspraken met partners.

Wat betreft de participatie van inwoners stelt het college: “Zelfredzaamheid naar vermogen is het streven, duurzame sociaal economische zelfredzaamheid in de vorm van werk is het hoogste doel. Als werken (nog) niet mogelijk is, bieden we in de wijk of in de stad samen met onze partners arrangementen voor participatie op maat.” (p.11). Het college wil afspraken maken met organisaties die ondersteuning ter bevordering van de zelfredzaamheid van inwoners aanbieden en dat zo veel mogelijk mensen met afstand tot de arbeidsmarkt hun (re-integratie-)activiteiten uitvoeren bij reguliere organisaties of werkgevers.

Uit deze nota spreekt de wens tot vernieuwing van en integratie binnen het sociaal domein en hierin komen verschillende benaderingen terug. Met een vangnet en ondersteuning voor bewoners die het zelf niet redden, voelt de gemeente zich verantwoordelijkheid voor deze groep. Hierin is *Public Administration* te herkennen. De gemeente zet in op efficiënte en effectieve ondersteuning, de gerichte bekostiging en meten op outcome. Dit past goed binnen *New Public Management*. “Zwolle is een netwerksamenleving geworden”, de gemeente werkt samen met organisaties en streeft naar integrale dienstverlening. Dit is herkenbaar voor *New Public Governance*. “Eigen kracht, verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid”, vertrouwen in de potentie van bewoners, ondernemers en organisaties”, meer maatschappelijk initiatief en minder gemeente. Dit is allemaal kenmerkend voor *Societal Resilience*.

Op het beleidsterrein werk en participatie is ‘Meedoen mogelijk maken. Kadernota Participatiewet’ (mei 2013) van toepassing. Hierin opent het college met: “Iedereen doet mee in Zwolle. Wij vinden dat ieder mens waarde heeft, ongeacht zijn of haar maatschappelijke positie. Het is belangrijk erbij te horen, mee te tellen in de samenleving. In principe op eigen kracht, maar waar nodig met (tijdelijke) ondersteuning.” (p.3). In de nota benoemt het college dat de gemeente verantwoordelijk wordt voor burgers met behoefte aan begeleiding op en naar de arbeidsmarkt, maar ook moet bezuinigen. “Het moet anders en met minder geld. Daarbij wordt de noodzaak tot samenwerken met werkgevers, UWV, sociale werkbedrijven, maatschappelijke instellingen groter. We gaan op zoek naar nieuwe initiatieven en ondersteunen ideeën uit de gemeenschap.” (p.3). Het college wil iedereen die een beroep op ondersteuning doet, begeleiden om zo snel mogelijk weer zelfstandig te zijn. Als betaald werk nog geen (directe) optie is, wil het dat “een ieder zich inzet voor de gemeenschap in het algemeen of voor zijn of haar leefomgeving in het bijzonder”. Volgens het college is het vangnet van bijstand er voor wie daar recht op heeft. Het doel is om integraal te werk te gaan: “In onze visie op het Sociaal Domein constateren wij, dat burgers die om (inkomens) ondersteuning vragen veelal ook gebruik maken van andere ondersteuning binnen het Sociaal Domein. Inzet vanuit de ondersteuningsmiddelen van de Participatiewet brengen wij zo veel mogelijk in samenhang met de ondersteuning vanuit andere hulpvragen.” (p.4). Het college wil met minder middelen meer mensen ondersteunen door keuzes te maken, efficiënte oplossingen te zoeken en een eerlijke verdeling bewerkstelligen. De gemeente gaat “nog meer een beroep doen op de eigen kracht van mensen en alleen diegenen die het echt nodig hebben ondersteuning op maat bieden naar werk en maatschappelijke participatie” (p.5). Ook organiseert de gemeente “met partners in de stad binnen het Sociaal Domein mogelijkheden tot maatschappelijke participatie en ontplooiing” (p.5). “Iedereen doet er toe: ook mensen die (tijdelijk) niet kunnen werken. Ook zij dragen hun steentje bij aan de samenleving. Een beroep doen op het gemeentelijk vangnet mag niet leiden tot inactiviteit of sociaal isolement. Mantelzorg, vrijwilligerswerk in sport, cultuur, kerk of anderszins. Soms doe je er een beroep op, soms lever je zelf een bijdrage. (...) Maatschappelijke participatie organiseert de burger zoveel mogelijk op eigen kracht en daar waar nodig worden via de gemeente partners in de stad betrokken. Als je een beroep doet op het gemeentelijk vangnet, verwachten we hier inzet voor terug. In de eigen wijk of gemeentebreed. Hierover worden afspraken gemaakt en deze maken onderdeel uit van het persoonlijk actieplan. De consultant is betrokken in de wijk en levert een bijdrage aan een multidisciplinaire aanpak.” (p.14). Onder de kop ‘Een vangnet voor iedereen’ wordt ook ingegaan op de gemeentelijke bijstandsverlening en armoedebestrijding. Tot slot bevat de nota een hoofdstuk over de financiële kaders, met onder meer een risicoparagraaf vanwege de onzekerheden in de bekostiging van de nieuwe taken.

De leidende boodschap van deze nota is tweeledig. Enerzijds gaat het om “het moet anders en met minder geld”, bezuinigen en het efficiënter inzetten van beschikbare middelen. In deze aandacht voor de financiën is *New Public Management* zichtbaar. Anderzijds gaat het om “eigen kracht”, “inzet voor de gemeenschap” en wederkerigheid bij een beroep op het gemeentelijk vangnet. Hieruit spreekt de boodschap dat de gemeente uitgaat van eigen inzet en initiatief van de burger, *Societal Resilience*.

Ook relevant is het ‘Kader Dagbesteding. Ondersteuning van kwetsbare inwoners met dagbesteding en bijzonder werk’ (mei 2013). Hierin legt het college vanuit de Wmo-taak dagbesteding de relatie naar de onderkant van de WSW-doelgroep die in de categorie beschut werk van de Participatiewet valt. Het college legt dwarsverbanden en stelt: “Tussen de oorspronkelijke volwassen doelgroepen van dagbesteding en beschut werken herkennen wij een duidelijke overlap. (...) Het Zwolse project “de Werkelaar” bevestigt de mogelijkheid om de doelgroepen van nu nog gescheiden voorzieningen integraal samen te laten werken. Ongeacht herkomst wordt in één werkruimte onder toezicht van begeleiders met verschillende achtergronden het beschikbare werkaanbod verwerkt.” (p.7).

Zowel in het coalitieakkoord als in de beleidsdocumenten komt niets aan de orde over de in de wet opgenomen verplicht tegenprestatie. De betrokken beleidsadviseur is duidelijk over de tegenprestatie: “Die kennen we in Zwolle niet. De gedachte is: laat mensen doen waar zij talent in hebben, waar ze goed in zijn en wat in de richting is van werk dat ze mogelijk in de toekomst kunnen gaan doen. We willen niet de nadruk op de verplichting leggen.” Hij geeft aan dat de aanpak is gericht op meedoen en minder gericht op het ‘verplichte karakter’. Zwolle legt geen tegenprestatie op, maar legt wel vast wat iemand gaat doen in een persoonlijk actieplan. Voor mensen die echt niet te activeren zijn, past Zwolle een andere oplossing toe. De beleidsadviseur: “Als je echt helemaal niet meedoet, dan kunnen we je mogelijk een maatregel opleggen. Aan elk wijkteam is een consultant inkomen verbonden die mee in gesprek kan gaan over de rechten en plichten die verbonden zijn aan een uitkering. De vraag is ‘Wat heb je nodig om niet dit gedrag te vertonen?’, mogelijk kan dit een maatregel betekenen, een korting op de uitkering. Deze situatie heeft zich tot dusver nog niet voorgedaan.”

### 8.2.2 Organisatie

In 2015 is Zwolle begonnen met sociale wijkteams. Deze sociale wijkteams vervullen een centrale rol als eerste toegang tot het sociaal domein en zijn dus niet alleen voor complexe problematiek. De programmamanager voor de decentralisaties: “Hier is echt bewust voor gekozen om zo een integrale ondersteuning te kunnen bieden aan bewoners.”

De gemeente Zwolle kent vijf sociale wijkteams (Noord, West, Midden, Oost en Zuid). Hier werken ongeveer 125 medewerkers. Verscheidene betrokkenen geven aan dat de wijkteams een behoorlijke werkdruk kennen. De programmamanager geeft aan dat dit het geval is omdat er drie keer zo veel herbeoordelingen zijn gedaan en de PGB-problematiek bij de Wmo. Zijn streven is in ongeveer twee jaar te realiseren dat de wijkteams goed functioneren en dat integraal wordt gewerkt. Hij wil dat maatschappelijke participatie nadrukkelijk hier ook onderdeel van uitmaakt.

In de inzet op het wijkgericht werken met sociale wijkteams en de integrale ondersteuning van bewoners is de aandacht voor vraaggerichte dienstverlening. Dit sluit aan bij *New Public Governance*.

Binnen de gemeente hanteren betrokkenen de participatieladder. Mensen die zich begeven op de onderste drie treden komen in de groep voor maatschappelijke participatie en in aanraking met het sociale wijkteam. Vanaf trede vier gaat het om de beweging naar werkgelegenheid, naar re-integratie en daadwerkelijke arbeid. Voor de begeleiding van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en re-integratie-activiteiten en coaching heeft de gemeente Zwolle het bedrijf Wezo. Gemeente, Wezo en bedrijven werken samen in het vormgeven van de begeleiding en matching. De gemeente doet dit samen met regionale partners in het Werkbedrijf Regio Zwolle.

In aansluiting op de voorschriften van de wet vindt aan de ‘poort’ van de bijstand een selectie van mensen op basis van aanwezig potentieel en een verdeling over drie groepen plaats:

1. Groep 1 met potentie om spoedig weer de arbeidsmarkt op te kunnen, hiervoor hanteert de gemeente de ‘Zwolle werkt aanpak intensief’;
2. Groep 2 met enige noodzaak tot re-integratie-activiteiten en coaching, hiervoor hanteert de gemeente de ‘Zwolle werkt aanpak regulier’
3. Groep 3 met grotere achterstand tot de arbeidsmarkt, deze groep krijgt ondersteuning door het sociale wijkteam.

De gemeente Zwolle heeft in 2016 in totaal ongeveer 3500 mensen met een bijstandsuitkering. Groep 1 bestaat uit ongeveer 100 mensen, groep 2 500 en groep 3 1750. Voorts is er nog een groep die nog niet in beeld is bij de Zwolle Werkt aanpak of het sociale wijkteam, maar een deel van hen is wel actief in bijvoorbeeld vrijwilligerswerk of in traject bij één van de gemeentelijke partners.

Bij de start van de sociale wijkteams en de integrale benadering was de gedachte dat maatschappelijke participatie ook wel langs deze weg zou gaan lopen. Na een half jaar werken bleek dat in de praktijk het overhevelen van participatie naar de sociale wijkteams toch niet zo makkelijk was. In de sociale wijkteams ging de aandacht met name uit naar urgente vragen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg. De gemeente heeft toen een ervaren beleidsadviseur participatie ingezet als projectleider om deze overgang te gaan organiseren. Zij licht toe: “In Zwolle is besloten om participatie van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt te koppelen aan de sociale wijkteams. Het doel is om participatie als vliegwieltje te zien voor alle domeinen, om zo mensen veerkracht te geven zodat ze de problemen op andere domeinen ook beter aankunnen, bijvoorbeeld opvoeding of schulden. Participatie is meedoen. In Zwolle doet iedereen mee naar vermogen.” Voor de benodigde extra aandacht voor het integreren van de maatschappelijke participatie in de sociale wijkteams heeft ze ook een verklaring: “Het wijkteam was net samengesteld vanuit vijf bestaande organisaties, medewerkers van de wijkteams moesten zodoende ook wel aan elkaar wennen en aan hun nieuwe rol. Sommige hadden moeite met het omgaan met mensen met een uitkering en hoe hen zo nodig aan te kunnen spreken op oneigenlijk gebruik, terwijl dat toch de maatschappelijke participatie in de weg staat. Het kost tijd om dit gedachtegoed goed over te brengen bij de collega’s binnen de wijkteams. In de praktijk grijpen zij vaak nog terug op hun eigen ervaring.” Uit de werkwijze van het sociale wijkteam blijkt inmiddels dat de leden zo veel mogelijk integraal te werk proberen te gaan. De projectleider participatie: “Een medewerker van het sociale wijkteam maakt een Ondersteuningsplan waarin de persoonlijke aanpak voor iemands situatie wordt verwerkt. De Participatiewet schrijft echter een Persoonlijk Actieplan voor. Dit wordt niet meer apart gemaakt, maar alle vereisten hiervan zijn opgenomen in het Ondersteuningsplan. Zo is één plan voldoende.” Echter in de uitvoering zit nog wel eens iets dwars, zo geeft ze aan. “Soms doen zich nog praktische problemen voor, bijvoorbeeld met de te gebruiken programma’s.”

Zwolle zet de sociale wijkteams ook in voor de participatiedoelgroep. De gemeente gaat hier praktisch mee om door als dat nodig is een extra medewerker in te zetten voor het succesvol laten verlopen van de overgang van participatie naar de wijkteams en betrokkenen gaan resultaatgericht te werk. Deze aandacht voor efficiënt en effectief werken wijzen op *New Public Management*. De manier waarop het wijkteam ook wordt inzet voor de participatiedoelgroep is duidelijk ingestoken vanuit een activerende benadering, “mensen veerkracht te geven”. Deze werkwijze sluit goed aan bij *Societal Resilience*.

Betrokken medewerkers geven aan dat de sociale wijkteams worden ingezet op de doelgroep voor de maatschappelijke participatie, maar ook dat in het begin hierop niet de focus is gelegd. Hoeveel casussen door het wijkteam zijn opgepakt, is hen niet exact bekend. De projectleider participatie schat dit op enkele honderden in 2015. Ze geeft aan dat de doelen van de wijkteams voor 2016 het verbeteren van het werkproces, participatie meer in het vizier krijgen bij de medewerkers van het wijkteam en het aanbrengen van focus op de problematiek zijn. Bij maatschappelijke participatie streven betrokkenen binnen de gemeente er naar om aan te sluiten bij wat er al is in de stad. Ook is het internetplatform SamenZwolle.nl gelanceerd om mensen voor activiteiten, hulp en klusvragen met elkaar in contact te brengen. De projectleider: “Niemand kiest er voor om z’n leven niet op orde te hebben. In essentie wil iedereen een normaal en gelukkig leven, een fijn bestaan.”

### 8.2.3 Bekostiging

In de programmabegroting 2016 zijn allereerst een aantal beleidsparagrafen opgenomen, waaronder ook één voor het sociaal domein. Hierin worden de overgang van de taken per 2015 naar de gemeente en de transformatie behandeld. “Transformatie betekent een verandering in houding en gedrag van onze inwoners, onze partners en niet in de laatste plaats van onszelf. Dit vraagt nadrukkelijk om een integrale aansturing, zowel inhoudelijk als financieel.” (p.13). Hierbij wil Zwolle de kracht van de stad versterken en de zelfredzaamheid en samenredzaamheid vergroten, middelen doeltreffend en doelmatig inzetten en een vernieuwing mogelijk maken in de verhouding overheid en samenleving. De gemeente stelt deze transformatie alleen vorm te kunnen geven samen met partners in de stad. Wat betreft de financiën waarschuwt ze dat de teruggang in budget de komende jaren nog groter kan zijn dan begin 2015 is berekend. In 2016 werkt de gemeente aan inhoudelijke opgaven als de inzet op werkgelegenheid en aan een organisatie die innovatief en kostenbewust opereert, werk maakt van sturings- en verantwoordingsinformatie en op partnerschap is gericht.

In deze beleidsparagraaf in de begroting is vooral een tweeledige boodschap te herkennen. Enerzijds gaat het om “de kracht van de stad”, “zelfredzaamheid en samenredzaamheid”. Hierin is duidelijk *Societal Resilience* te herkennen. Anderzijds gaat het om middelen doeltreffend en doelmatig inzetten en kostenbewust opereren en sturings- en verantwoordingsinformatie maken. Dit zijn aanwijzingen voor *New Public Management*. Voorts zijn “samenwerking met de partners in de stad” en werken aan een innovatieve organisatie die op partnerschap is gericht voorbeelden van *New Public Governance*.

In de Introductie is al aan de orde gekomen dat het sociaal domein een onderdeel van de begroting vormt met vier programma's. Hiervan bevat het 'Programma 12 Inwonersondersteuning' doelen en middelen op het gebied van re-integratie en participatie. Het doel van dit programma is “dat iedereen meedoet”. “Het belangrijkste doel van het beleid binnen dit begrotingsprogramma is om alle inwoners, jong en oud de mogelijkheden te bieden om mee te doen. Daarmee bevorderen we, samen met maatschappelijke partners en werkgevers, (economische) zelfredzaamheid en participatie en zetten wij in op het voorkomen van sociaal isolement.” (p.102).

Vanuit het programma Inwonersondersteuning biedt de gemeente voorzieningen op maat, datgene wat inwoners niet zelf op eigen kracht of met hulp van het eigen sociale netwerk kunnen realiseren. Het gaat om een samenhangend pakket van ondersteuning en diensten die bijdragen om mensen weer mee te laten doen in de samenleving, of die zorgen voor ondersteuning daar waar dat niet vanzelf gaat. De gemeente organiseert deze ondersteuning zo dicht mogelijk bij mensen in de buurt door de sociale wijkteams.

Wat betreft het thema re-integratie en participatie heeft de gemeente een drietal doelen:

- “Preventie: Het zoveel mogelijk voorkomen dat inwoners bijstandsafhankelijk worden, met enerzijds als doel vergroten maatschappelijke waarde/economische zelfredzaamheid en anderzijds als doel schadelastbeperking (lagere bijstandslasten).
- Economische zelfredzaamheid: Het vergroten van de economische zelfredzaamheid: mensen afhankelijk van een uitkering die kunnen werken, werken naar vermogen.
- Regionale arbeidsmarkt: Invulling geven aan de regionaal gemaakte afspraken ter bevordering van arbeidsparticipatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (waaronder ook invulling nieuw beschut werken)” (p.106).

In het begrotingsprogramma zijn verscheidene aan de doelen gekoppelde indicatoren opgenomen, waaronder voor re-integratie, maar niet specifiek voor maatschappelijke participatie. Voor de activiteiten binnen dit programma zet de gemeente in totaal € 91,7 miljoen in. Dit bedrag is in de begroting niet nader uitgesplitst naar de onderdelen van het programma.

De gemeentelijke controller voor onder meer participatie schetst het totale plaatje van de inkomsten vanuit de rijksoverheid tot aan de gemeentelijke uitgaven als volgt: “Zwolle krijgt € 5 miljoen P-deel (middelen voor re-integratie en participatie) en € 45 miljoen I-deel (voor 3500 mensen met een uitkering) vanuit de rijksoverheid. Zwolle legt uit eigen middelen nog € 1 miljoen op participatie bij. Vanuit het P-budget gaat € 1,5 miljoen naar het wijkteam voor participatie activiteiten, de verdere € 4,5 miljoen wordt ingezet op met name re-integratie. Het college wil maximaal inzetten op uitstroom uit de bijstand omdat de budgetten nog kleiner worden en Zwolle nu al een tekort heeft op het I-deel, dat betekent dat vooral wordt ingezet op de bovenkant.”

De financiële middelen komen voor het grootste deel ten goede aan de inzet van medewerkers binnen het sociale wijkteam. Hierover merkt hij op: “Het wijkteam doet vooral regievoering op de mensen, kijken of ze ingezet kunnen worden op vrijwilligerswerk, vaak is dat toch de eerste stap weer naar betaald werk. Motto in Zwolle is ‘Iedereen doet mee’, al moet je constateren dat meedoen in de zin van betaald werk niet voor iedereen haalbaar is.”

De controller gaat ook in op de buffer van € 5 miljoen voor schrijnende gevallen waar de raad bij de start van de decentralisaties toe besloten heeft. Hij denkt dat Zwolle hiermee de enige gemeente is die al voor de decentralisaties structureel geld apart heeft gezet om tegenvallers op te kunnen vangen. Voorts zijn ook incidentele middelen beschikbaar, € 6 miljoen. Hij licht toe: “Uitgangspunt van college en raad is via een zachte landing uiteindelijk toewerken naar de budgetten die vanuit de rijksoverheid over zijn gekomen. Het beeld is nu dat dit moment in 2020 wordt bereikt. Er wordt nu met de buffer en incidentele middelen naar 2020 toegewerkt. Het doel is dat de transformatie zo is vormgegeven dat we de beoogde besparingen hebben bereikt.”

Het verzachten van de bezuinigingen is financieel mogelijk, maar het is wel de vraag in hoeverre dat noodzakelijk is. Want in 2015 is “alweer fors geld over”. De controller vraagt zich dan ook af: “In hoeverre is die beoogde zachte landing nodig?” Hij geeft aan dat de buffer “een politiek ding” is geworden, voor hem is het dan ook onzeker of men nog wel tot overeenstemming komt om deze te besteden nu al een belangrijk deel van de bezuinigingen is gerealiseerd en nog geen schrijnende gevallen bekend zijn. De bij de wijkteams betrokken medewerker voor maatschappelijke participatie geeft ook aan dat geen apart budget beschikbaar is en dat voor de participatiedoelgroep via de wijkteams wordt inzet op het meedoen, onder andere via vrijwilligerswerk in de stad. “In Zwolle is de keuze gemaakt om de beschikbare middelen uit het Participatiebudget dat steeds verder afneemt vooral in te zetten op re-integratie en maatschappelijke participatie vooral te bereiken via het voorveld van bestaande netwerken in de stad.” Zij geeft aan dat de gemeente voorts € 14 miljoen verstrekt aan maatschappelijke organisaties in de stad, die onder meer ook een rol vervullen in het activeren van mensen. Vanuit het deel uit het Participatiebudget dat ten gunste komt aan de doelgroep kan een deel worden ingezet voor verwervingskosten. “Denk bijvoorbeeld aan een hulphond voor iemand met een beperking. Hier is budget voor uitgetrokken om het mogelijk te maken voor deze mevrouw om de deur weer uit te kunnen.” Zwolle zet het grootste deel van de beschikbare Participatiemiddelen in voor de meest kansrijke doelgroepen. Voor de groep met grotere afstand tot de arbeidsmarkt (participatiedoelgroep) wordt een kleiner deel ingezet en dit komt grotendeels ten goede aan de sociale wijkteams. Binnen de gemeente wordt er op ingezet om in control te zijn en meerjarig vooruit te kijken. De betrokkenen hebben aandacht voor noodzakelijke bezuinigingen vanwege teruglopende budgetten vanuit de rijksoverheid. Toch zijn er ook een buffer en incidentele middelen beschikbaar voor een zachte landing van het sociaal domein. Voor maatschappelijke participatie is geen apart budget beschikbaar en wordt vooral via de wijkteams ingezet op het meedoen, “via het voorveld van bestaande netwerken in de stad”. In deze benadering van de gemeente zijn twee perspectieven zichtbaar. De resultaatgerichte inzet van beschikbare financiële middelen op de meest kansrijke doelgroepen en aandacht voor de gemeentelijke financiële situatie en noodzakelijke bezuinigingen passen goed bij *New Public Management*. Het activeren van mensen via de wijkteams (en daar een deel P-budget voor in te zetten) en bestaande netwerken in de stad sluit goed aan bij *Societal Resilience*.

#### 8.2.4 Aansturing

Een goede eerste indruk van waar Zwolle op aanstuurt geeft de nota ‘Transformatie in het sociaal domein. Voortgang en aanpak’ (april 2016). Hierin informeert het college de raad over de resultaten in het eerste jaar van de decentralisaties en de verdere plannen voor de transformatie. Uit deze nota: “Transformatie heeft als doel invulling te geven aan onze visie op het sociaal domein; te zorgen dat iedereen in onze stad naar vermogen mee kan doen en meedoet. De opgave in het sociaal domein kan niet zonder samenwerking en integratie worden opgepakt. Een betekenisvolle transformatie komt alleen tot stand door een onderling partnerschap van inwoners/gebruikers van zorg en ondersteuning, ketenpartners, kennisinstituten en de gemeente. Daarop inzetten en deze samenwerking langdurig volhouden is de uitdaging in de komende jaren.” (p.4). Ook biedt de transformatienota inzicht in de voortgang van de financiële ombuigingen. Op een totaalbudget voor het sociaal domein van € 132,6 miljoen in 2014 heeft Zwolle reeds € 11,3 miljoen bezuinigd en staat voor de periode tot en met 2020 nog een taakstelling van € 8,8 miljoen.

Over het onderwerp participatie: “De bevordering van maatschappelijke participatie is ondergebracht in het Sociaal Wijkteam, zodat hiermee dicht bij de inwoner ondersteuning op meerdere leefgebieden plaatsvindt. Inwoners met een bijstandsuitkering en een grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben vaak moeite met rondkomen, zijn niet altijd maatschappelijk actief en/of kampen met problemen in het kader van zorg of gezin. Door het onderbrengen van deze taak bij het Sociaal Wijkteam wordt aangesloten bij de beweging om vanuit de vraag van de inwoner in de wijk participatie te bevorderen. Inwoners worden bijvoorbeeld ondersteund in het (gaan) doen van vrijwilligerswerk en krijgen hulp bij administratie en schulden. De ervaringen die inwoners opdoen in een (semi)werkomgeving, leiden ertoe dat arbeidsmarktkansen worden vergroot.” (p.12). Wat betreft de financiën is aandacht voor de beperking van het participatiebudget.

Ook gaat het college in de nota in op een aantal transformatiethema’s, de kansen en dilemma’s die zich daarin voordoen en de plannen voor het vervolg (sporen).

Eén daarvan is (Arbeids)participatie en bijstand: “In onze sterke economische regio willen wij dat alle talenten worden benut en dus een inclusieve arbeidsmarkt voor al onze inwoners. (p.28)” Tot slot is aandacht voor het innovatiebudget voor de transformatie van het sociale domein (€ 0,5 mln.) voor de doorontwikkeling van de sociale wijkteams en de keukentafelgesprekken “waarin samen met de inwoners de noodzakelijke ondersteuning besproken wordt om zelfredzaam te zijn samen te kunnen participeren” (p.33).

Meerdere betrokkenen binnen de gemeente benoemen dat het gelukt is om tot daadwerkelijke verandering of transformatie te komen. De programmamanager: “In Zwolle hebben we in vergelijking tot andere G32-gemeenten veel neergezet binnen het sociaal domein in korte tijd.” Als positief voorbeeld worden de sociale wijkteams en hoe die werken veelvuldig genoemd. De medewerker die als schakel fungeert tussen beleid en wijkteams is er “trots op dat het gelukt is om aandacht te hebben in het wijkteam voor mensen met een uitkering”, zij ziet “potentie in de vliegwielfunctie” van participatie in het wijkteam. De controller: “We hebben het sociale wijkteam op een manier van de grond gekregen dat er voldoende ruimte is om het anders te doen, dichterbij de burger te brengen.” Als ontwikkelpunt of uitdaging noemen meerdere betrokkenen de verdere integrale benadering van het sociaal domein. De programmamanager: “Nog meer dan nu de integrale benadering toepassen in het gezin en dat ook echt doen.” De controller: “Voorkomen dat nieuwe schotten tussen de drie uitvoeringsorganisaties (naast de Sociale Wijkteams ook werk, re-integratie en arbeid en Inkomensondersteuning) gaan ontstaan, dat we het belang van de cliënt integraal blijven bekijken.” De beleidsadviseur: “Door druk vanuit Wmo en jeugd is de maatschappelijke participatie in wijkteams wat ondergesneeuwd. Hierdoor is dus nog geen echte integrale benadering..” En als het gaat om participatie geeft hij aan: “Binnen de ontwikkelingen in het sociaal domein loopt de uitvoering van de Participatiewet soms wat achter de Wmo en jeugd aan, terwijl de financiële opgave heel erg groot is.”

Uit de transformatienota blijkt concreet waar Zwolle op inzet bij de aansturing van de decentralisaties: “samenwerking en integratie”, “een onderling partnerschap van inwoners/gebruikers van zorg en ondersteuning, ketenpartners, kennisinstellingen en de gemeente” en meerjarige financiële ombuigingen. Betrokken medewerkers zijn positief over wat ze in de gemeente reeds hebben bereikt in de veranderingen in het sociaal domein, in het bijzonder in de werkwijze van de sociale wijkteams en dat daar ook aandacht is voor participatie. Zij willen verder werken aan de integrale benadering van het sociaal domein en daarbij oog hebben voor “het gezin” of “de cliënt”. Maatschappelijke participatie verloopt via de sociale wijkteams om “vanuit de vraag van de inwoner in de wijk participatie te bevorderen”. Medewerkers hebben aandacht voor het teruglopend participatiebudget, omdat “de financiële opgave heel erg groot is”. Uit deze wijze van aansturing volgt vooral een combinatie van twee benaderingen. De inzet van de sociale wijkteams voor het bewerkstelligen van maatschappelijke participatie vanuit de vraag van de inwoner is kenmerkend voor *Societal Resilience*. Het doorvoeren van de bezuinigingen en de aandacht voor de afname van het participatiebudget wijst op doelmatig willen werken en *New Public Management*. Tot slot is de inzet op “een onderling partnerschap van inwoners/gebruikers van zorg en ondersteuning, ketenpartners, kennisinstellingen en de gemeente” gericht op netwerken met partners een voorbeeld van *New Public Governance*.

## 8.3 Casus 2 thuiszorg

### 8.3.1 Beleid

In de casus tegenprestatie is al ingegaan op de visie voor het sociaal domein die is opgenomen in het coalitieakkoord 2014 – 2018 van mei 2014. In aanvulling daarop gaat de aandacht uit naar wat de coalitie wil met de zorg. In de agenda voor een sociale stad stelt zij ondersteuning op maat te willen bieden: “Bij het aanbieden van de juiste zorg is de vraag van de inwoner leidend. De cliënt denkt zelf mee over de beste aanpak in zijn situatie. Als hulp moet worden ingeschakeld kijken we in eerste instantie naar wat de cliënt en zijn sociale netwerk zelf kunnen doen. Zo sluiten we aan bij de eigen kracht van Zwollenaren. Professionele zorg is voor iedereen toegankelijk. De aanpak gaat uit van één regisseur en één plan voor een huishouden. (...) Mantelzorger zijn is meestal geen keuze, het overkomt je. Mantelzorgers zetten zich met hart en ziel in. Altijd, ook al zouden ze soms anders willen. Daarom ondersteunen we ze, maar betrekken we ze vooral in de keuzes die gemaakt moeten worden of in de ondersteuning van hun naasten.” (p.6).



Ook heeft de coalitie aandacht voor de financiën en het zo nodig opvangen van ongewenste effecten: “De kwaliteit en beschikbaarheid van zorg en ondersteuning die naadloos aansluit bij iemands eigen mogelijkheden staat voorop. We gaan daarom zeer zorgvuldig om met de beschikbare budgetten. Omdat we zien dat de kans er is dat deze niet toereikend zijn, dringen we bij het rijk aan om deze te verruimen. Voor het opvangen van ongewenste maatschappelijke effecten, houden we onze buffer van € 5 miljoen per jaar beschikbaar. Als bij de uitvoering desondanks knelpunten blijven bestaan, nemen wij onze verantwoordelijkheid als gemeente. En als blijkt dat we de oplossingen binnen het beschikbare budget kunnen vinden dan bekijken we hoe we de gereserveerde eigen middelen van € 5 miljoen in kunnen zetten voor andere belangrijke ontwikkelingen in de stad.” (p.6). Verder wil de coalitie met de aanbieders aan de slag met innovatie in de zorg en werken dichtbij de burger: “We gaan uit van een mix van aanbieders die passende ondersteuning bieden. Met het inschakelen van een verscheidenheid aan organisaties, is er een breed palet aan competenties die we op gelijkwaardige basis betrekken bij de opgave. Zo dagen we creativiteit en innovatie uit. In de uitwerking en implementatie gaan we uit van kleine slagvaardige teams van generalisten die zorg en ondersteuningsvragen dicht bij de mensen in de wijk en/of buurt organiseren. Deze generalisten signaleren, schakelen het sociale netwerk in en leiden zo nodig toe naar een grote ring van ondersteunende zorg en ondersteuningsaanbieders.” (p.6). In de samenwerking met de zorgaanbieders heeft de coalitie aandacht voor de financiën en een integrale benadering: “Met hen sluiten we passende arrangementen af. Met hen gaan we ook de uitdaging aan om de noodzakelijke kostenreductie en besparing te verwezenlijken. (...) We streven naar een vloeiende overgang tussen de diverse vormen van zorg bijvoorbeeld in de dagbesteding, passend bij de levensfase of ontwikkeling van mensen.” (p.6). In het coalitieakkoord is aandacht voor zorg in het algemeen en voor de financiën. Echter de Wmo-maatwerkvoorziening thuiszorg komt niet aan de orde.

In het coalitieakkoord zijn verschillende benaderingen opgenomen. “Professionele zorg is voor iedereen toegankelijk”, uit deze stelling blijkt de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor alle burgers wat aansluit bij *Public Administration*. De coalitie gaat “zeer zorgvuldig om met de beschikbare budgetten”, ziet dat deze onvoldoende zijn, dringt aan op verruiming en heeft een buffer beschikbaar voor tegenvallers. Hieruit blijkt duidelijke aandacht voor de financiële middelen en het bewustzijn van mogelijke problemen die zich kunnen voordoen, passend bij *New Public Management*. De coalitie zet in op innovatie van zorg samen met aanbieders, nabij de burger in de wijk. Deze vernieuwende en vraaggerichte dienstverlening past goed bij *New Public Governance*. Tot slot klinkt in het coalitieakkoord door dat allereerst gekeken wordt naar wat iemand zelf en met zijn omgeving kan. “Als hulp moet worden ingeschakeld kijken we in eerste instantie naar wat de cliënt en zijn sociale netwerk zelf kunnen doen. Zo sluiten we aan bij de eigen kracht van Zwollenaren.” Dit idee van eigen verantwoordelijkheid en kracht is kenmerkend voor *Societal Resilience*.

Ook voor de zorg geldt dat de eerdere integrale nota ‘Werken vanuit vertrouwen. Visie Sociaal Domein’ (maart 2013) de eerste beleidsmatige richting bevat. In deze nota komt het onderwerp thuiszorg wel aan de orde. Over zorg en ondersteuning aan maatregelen in deze nota: “We differentiëren in onze afwegingen bij toekenning van individuele voorzieningen.” (p.6) “We faciliteren bewoners die taken op willen pakken die nu nog door de overheid/professionele organisaties gedaan worden. Bijvoorbeeld in de vorm van een op te richten buurtcoöperatie of een buurtzorgbedrijf.” (p.12) en “We onderzoeken of we Huishoudelijke Hulp 1 kunnen compenseren middels het opzetten van een algemene voorziening waar mensen zelf hun ondersteuning kunnen inkopen waarbij we mensen met een laag inkomen financieel ondersteunen. Het regeerakkoord geeft hieraan ook richting. Huishoudelijk hulp wordt vervangen door een maatwerkvoorziening voor degenen die het echt nodig hebben en het zelf niet kunnen betalen. En we bereiden ons voor om Huishoudelijke Hulp 2 en Begeleiding te integreren.” (p.12).

In deze nota klinkt een gecombineerde boodschap door. Allereerst ondersteunt de gemeente lokaal initiatief van burgers die taken willen overnemen van overheid/professionele organisaties. De overheid trekt zich terug om ruimte te bieden aan maatschappelijk initiatief, een duidelijk voorbeeld van *Societal Resilience*. Vervolgens verkent de gemeente of ze de kostbare maatwerkvoorziening thuiszorg kan vervangen door een algemene voorziening waarin men voortaan zelf de zorg moet betalen, hierbij wordt expliciet verwezen naar de richting in het regeerakkoord (en daarmee dus ook naar de daarin opgenomen taakstelling).

De gemeente is zich bewust van de uitgaven aan thuiszorg die niet meer passen bij de bezuinigingen van de regering en heeft oog voor de financiën, hierin is *New Public Management* zichtbaar.

Op de Wmo-voorzieningen is de nota ‘Langer zelfstandig leven en opgroeien. Kader diensten in en aan huis’ (mei 2013) van toepassing. Hierin hanteert het college de visie dat “participatie centraal staat (...), regie bij de inwoner ligt, focus op het hele huishouden ligt, ondersteuning op maat is samengesteld en ondersteuning zo veel mogelijk dicht bij de inwoners (...) is geregeld” (p.3). Het gaat Zwolle om het maatschappelijk resultaat, “het in staat stellen van inwoners om zelfstandig hun leven te kunnen leiden; het (langer) zelfstandig wonen” (p.3).

In de bijlage bij de kadernota wordt uitgewerkt dat de rijksoverheid op de huishoudelijke hulp 40% bezuinigt en dat dit consequenties heeft. “Dit betekent dat de hulp bij het huishouden, als het puur gaat om het schoonmaken van het huis, vervalt. Het schoonmaken van je huis wordt vergelijkbaar aan bijvoorbeeld het onderhouden van je tuin; een eigen verantwoordelijkheid. Mensen moeten hiervoor een beroep doen op hun eigen sociaal netwerk of de ondersteuning inkopen via een algemene voorziening.” (p.20) En: “Het resterende budget is bestemd voor een maatwerkvoorziening voor degenen voor wie deze ondersteuning echt noodzakelijk is en de ondersteuning niet zelf of door anderen kan worden opgevangen of betaald. (...) De maatwerkvoorziening kan alleen nog maar worden ingezet bij mensen die niet zelf de regie kunnen voeren om het huishouden te organiseren. Het gaat om mensen die extra ondersteuning nodig hebben, de meest kwetsbare groep. Als deze ondersteuning niet uit het sociaal netwerk kan komen, kan een beroep worden gedaan op de maatwerkvoorziening waarbij mensen een inkomensafhankelijke eigen bijdrage betalen.” (p.21).

De gemeente kiest er voor om van de thuiszorg een algemene voorziening te gaan maken en daar geen geld meer op in te zetten. Dit is een maatregel die de gemeentelijke verantwoordelijkheid overdraagt aan de burger, een beweging naar *Societal Resilience*. Dit is ook een maatregel die wordt genomen vanuit een bezuinigingsoogpunt, passend bij *New Public Management*. Het resterende budget voor de thuiszorg wil de gemeente benutten voor een maatwerkvoorziening die bedoeld is voor de meest kwetsbare mensen. Voor deze doelgroep neemt de gemeente nog wel de verantwoordelijkheid op zich, hierin is *Public Administration* te herkennen.

Weer een stap verder in het traject van de gemeentelijke beleidsvorming voor de thuiszorg is het ‘Uitvoeringsprogramma Diensten in en aan huis, Huishoudelijke hulp en Individuele begeleiding’ (mei 2014). In dit programma stelt het college: “We gaan voor de diensten in en aan huis nadrukkelijk sturen op het resultaat: inwoners van Zwolle die weer of langer zelfstandig kunnen blijven wonen en hun leven kunnen organiseren door het leveren van ondersteuning op het gebied van diensten in en aan huis. Conform het gedachtegoed van de Wmo richten we ons op te behalen resultaten en niet op producten. Het gaat de gemeente dus niet alleen om de diensten zelf, maar om de bijdrage van de diensten aan de beide gewenste resultaten.” (p.2). Ook gaat het college nader in op het verkennen van hulp bij het huishouden als algemene voorziening om zo te kunnen bezuinigen: “De gemeente wil de mogelijkheid onderzoeken om schoonmaakondersteuning in te richten als een algemene voorziening. Het betekent dat inwoners een beroep kunnen doen op deze voorziening, zo mogelijk ook zonder tussenkomst van het sociaal wijkteam en het keukentafelgesprek. Voor de degenen die wel een keukentafelgesprek hebben zal het sociaal wijkteam in samenspraak bepalen of deze algemene voorziening al voldoende tegemoet komt aan de behoeften van de inwoner. Hiermee wordt schoonmaakondersteuning meer een eigen verantwoordelijkheid van de inwoners waarbij we wel voor die kwetsbare inwoners die dat nodig hebben, een maatwerkvoorziening beschikbaar hebben. De inschatting is dat op deze manier een geleidelijke overgang van huishoudelijke hulp naar schoonmaakondersteuning wordt gerealiseerd, waardoor de gestelde bezuiniging op huishoudelijke hulp kan worden behaald.” (p.3).

Het uitvoeringsprogramma gaat in op diensten in en aan huis als maatwerkvoorziening en zwaardere vorm van ondersteuning en de wijze waarop deze is te krijgen. Voorts schetst de nota een beeld van de wijze van aanbesteden van de nieuwe voorzieningen op een zodanige wijze dat alle aanbieders mee kunnen doen en inwoners die zorg nodig hebben keuzevrijheid krijgen. Dit programma gaat over het sturen op resultaten in en bezuinigen op de thuiszorg, passend bij *New Public Management*. Ook komt “de eigen verantwoordelijkheid van de inwoners” aan de orde, dat aansluit bij *Societal Resilience*.

Voor de visie op de Wmo 2015 is het 'Beleidsplan Wmo' (november 2014) relevant. Dit beleidsplan beschrijft de inhoud en aanleiding voor de nieuwe wet en waar het college in Zwolle naar toe wil. "Met de inzet van maatregelen, activiteiten en voorzieningen als uitvloeisel van dit beleidsplan zetten wij de beweging door om de participatie en zelfredzaamheid van Zwolse inwoners verder te doen groeien, terwijl de beweging naar eigen verantwoordelijkheid wordt versterkt. Wij verwachten dat hierdoor inwoners meer mogelijkheden krijgen om zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kunnen blijven wonen." (p.5). Het college heeft de ambitie om:

- de samenleving te versterken door de daarin aanwezige energie te faciliteren;
- inwoners die zich niet zelf op eigen kracht of met hulp van het eigen sociale netwerk kunnen redden te ondersteunen via algemene of maatwerkvoorzieningen;
- opvang en bescherming te bieden als mensen niet voldoende voor zichzelf kunnen zorgen, dakloos worden of onveiligheid ontstaat.

Binnen het tweede spoor valt de thuiszorg. In Zwolle wordt dit samen met de individuele begeleiding 'Diensten in en aan huis' genoemd. Deze twee voorzieningen zijn per 2015 ook samen ingekocht. In dit beleidsplan draait het om de groei van "de participatie en zelfredzaamheid van Zwolse inwoners" en de versterking van "de beweging naar eigen verantwoordelijkheid", herkenbaar voor *Societal Resilience*. Voor kwetsbare mensen is er opvang en bescherming, voor hen voelt de gemeente zich verantwoordelijk en dit is een voorbeeld van *Public Administration*.

De betrokken beleidsadviseur Wmo geeft aan dat de gemeente Zwolle gaandeweg tot nieuwe inzichten is gekomen en heeft besloten om de thuiszorg als maatwerkvoorziening te behouden. Daar zijn ze bij nader inzien blij mee vanwege de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) in het voorjaar van 2016 waarin het beleid van enkele gemeenten als strijdig met de uitgangspunten van de Wmo is beoordeeld. Zij licht toe dat Zwolle ten tijde van de keuze hoe de hulp bij het huishouden niveau 1 (HH1) te organiseren de huishoudelijke hulptoeelage (HHT) vanuit de rijksoverheid heeft gekregen. De HHT is ingezet om de werkgelegenheid bij de bestaande zeven aanbieders te behouden, over hen is het beschikbare budget verdeeld.

De beleidsadviseur legt uit dat is overgestapt van bekostiging per uur naar resultaatfinanciering. 2500 mensen in Zwolle hebben een nieuwe indicatie gekregen, door middel van een keukentafelgesprek. Voor hen is bepaald dat ze een resultaat 'schoon huis' krijgen. Aanbieder en cliënt mogen zelf samen kijken hoe dit resultaat te bereiken. Het aantal uren is omlaag gegaan en ook wordt meer ingezet op het sociale netwerk. Met de jurisprudentie kijkt Zwolle nog eens nader naar wat een 'schoon huis' is en of de benadering nog houdbaar is. Naar aanleiding van de uitspraak van de CRvB heeft de staatssecretaris een brief aan gemeenten gestuurd dat bepaald moet worden wat een schoon huis is. Zij ziet dit als een stap terug. "Zeker als dit weer vastgelegd moet worden in uren. Want we wilden flexibiliteit, per cliënt kan verschillen wat een schoon huis is. Aan de ene kant wil de rijksoverheid decentraliseren, aan de andere kant zie je nu dat men hierop terug grijpt als er aandacht voor komt." Na beleidsontwikkeling gericht op aanpassing van de thuiszorg tot een algemene voorziening en daarnaast een gemeentelijke aanbod van een maatwerkvoorziening voor kwetsbare mensen, ziet de gemeente toch af van deze verandering. Wel is overgestapt van bekostiging per uur naar financiering op het resultaat een 'schoon huis'. Beleidsmatig vindt weliswaar een aanpassing plaats door toch niet de thuiszorg voor de meeste mensen af te schaffen. Echter de gemeentelijke beleidsmatige voorkeur blijft gericht op het behalen van resultaten in plaats van aantallen uren thuiszorg, er wordt aangestuurd op 'een schoon huis'. In deze resultaatgerichte benadering is *New Public Management* herkenbaar.

### 8.3.2 Organisatie

Bij de casus tegenprestatie is al ingegaan op de belangrijke rol die het sociale wijkteam in Zwolle vervult als toegang tot het sociaal domein. Het gehele sociaal domein is opgenomen in het wijkteam, met uitzondering van werk (re-integratie) en inkomen. Zwolle kent geen apart Wmo-loket meer om voorzieningen bij de gemeente aan te kunnen vragen, alle aanvragen voor Wmo-voorzieningen lopen via één van de vijf sociale wijkteams. De beleidsadviseur Wmo stelt hierover: "We vinden het belangrijk dat daar het integrale gesprek plaatsvindt. Oorspronkelijk was het idee om naar integrale medewerkers te gaan, maar in de praktijk blijkt toch dat alle medewerkers hun eigen rugzak aan ervaring meenemen. In principe neemt één medewerker een casus in behandeling en deze kan zo nodig een collega op een ander thema aanhaken."

Het sociale wijkteam is bereikbaar per telefoon en via een contactformulier op internet. Bij een ondersteuningsvraag wordt een afspraak gemaakt voor een gesprek. In principe gaat een medewerker van het wijkteam dan langs bij de aanvrager thuis voor het keukentafelgesprek. De beleidsadviseur: "Het idee hiervan is een investering aan de voorkant, de thuissituatie bij de cliënt zien, nagaan wat het probleem is en ook het sociaal netwerk daarbij betrekken." Alle cliënten krijgen een ondersteuningsplan en het sociale wijkteam volgt de voortgang hiervan. De medewerker van het wijkteam kijkt hoe het gaat met de cliënt en heeft zo nodig contact. Ze geeft aan dat in het voorjaar 2016 wel heel veel vragen bij het sociale wijkteam liggen. De betrokkenen binnen de gemeente hebben aandacht voor de werkdruk van het wijkteam en hebben het doel deze te verminderen. Zo vindt bijvoorbeeld een experiment plaats voor een vereenvoudigde aanvraag van rolstoelen (een Wmo vervoersvoorziening) om te kijken of het ook anders kan.

De gemeente heeft oog voor een efficiënte en effectieve inzet van het wijkteam, zo is er een experiment om een aanvraag te vereenvoudigen. Hierin is *New Public Management* te herkennen. In het werken met het integrale sociale wijkteam nabij de burger is oog voor vraaggerichte dienstverlening zichtbaar. Dit sluit aan bij *New Public Governance*. De wijkteamleden hebben aandacht voor de "thuissituatie bij de cliënt" en willen "nagaan wat het probleem is en ook het sociaal netwerk daarbij betrekken." Deze aanpak die is gericht op de zorgvraag en de inzet van het netwerk van de cliënt bij een oplossing wijzen op de aanwezigheid van *Societal Resilience*.

In Zwolle maken 3000 mensen gebruik van de Wmo-maatwerkvoorziening hulp bij het huishouden. Van deze 3000 cliënten hebben ongeveer 2500 mensen een indicatie voor de eenvoudige vorm van zorg (HH niveau 1) en ongeveer 500 mensen een indicatie voor de zwaardere vorm (HH niveau 2). De beleidsadviseur geeft aan dat de gemeente Zwolle in vergelijking tot andere steden nog veel cliënten met HH1 en weinig met HH2 kent. Volgens haar is elders door de afschaffing van HH1 het beroep op HH2 groter geworden omdat veel mensen toch wel thuiszorg nodig hebben. Ze legt uit dat cliënten soms ook een indicatie voor meerdere Wmo-voorzieningen hebben, bijvoorbeeld een combinatie van thuiszorg en begeleiding. Het doel is in Zwolle om met de voorziening integrale thuisondersteuning te bewerkstelligen dat mensen zo lang mogelijk thuis kunnen blijven wonen. Met het oog op bespreken van casuïstiek uit de praktijk en doorontwikkeling van de Wmo vindt ook samenwerking plaats met de zorgaanbieders in de vorm van 'overlegtafels'.

De samenwerking met de zorgaanbieders met overlegtafels is een voorbeeld van de verbinding met partners in het netwerk, passend bij *New Public Governance*. Het streven om mensen zo lang mogelijk thuis te laten wonen is erop gericht om hen langer zelfredzaam te laten zijn, een voorbeeld dat aansluit bij *Societal Resilience*.

### 8.3.3 Bekostiging

Bij de casus tegenprestatie is bij de behandeling van de programmabegroting al ingegaan op de beleidsparagraaf, het onderdeel sociaal domein en het 'Programma 12 Inwonersondersteuning'. Dit programma bevat ook de activiteiten in het kader van Wmo-maatwerkvoorzieningen, zoals de thuiszorg. De gemeente wil in het programma Inwonersondersteuning wat betreft de maatschappelijke ondersteuning het volgende: "Inwoners in Zwolle met een beperking of met chronisch psychische of psychosociale problemen zijn zelfredzaam en kunnen participeren in de samenleving. Ondersteuning vindt zoveel mogelijk plaats in de eigen leefomgeving zodat inwoners zolang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen." (p.106).

Bij dit doel streeft de gemeente het volgende na:

- "Laagdrempelige toegang: de ondersteuning wordt zo dicht mogelijk bij mensen in de buurt georganiseerd, door de sociale wijkteams (SWT) zodat tijdig de noodzakelijke ondersteuning beschikbaar is;
  - passende ondersteuning: de ondersteuning draagt bij aan het versterken van de zelfredzaamheid van de inwoner en de mogelijkheden om te participeren in de samenleving;
  - inzet maatwerkvoorzieningen: in aanvulling op de eigen kracht, de kracht van het sociale netwerk en de inzet van voorliggende voorzieningen, is er daar waar noodzakelijk passende ondersteuning beschikbaar die aansluit op de persoonlijke situatie en behoefte (maatwerkvoorzieningen)." (p.106).
- In het begrotingsprogramma zijn verscheidene aan de doelen gekoppelde indicatoren opgenomen: op het gebied van maatschappelijke ondersteuning voor het sociale wijkteam (nog niet ingevuld) en voor het gebruik van maatwerkvoorzieningen.

Voor het totaal aan Wmo-voorzieningen heeft Zwolle in 2016 € 57 miljoen op de begroting staan, waarvan € 9 miljoen ten goede komt aan de thuiszorg. De betrokken controller over de financiële ombuigingen bij deze maatwerkvoorziening: “Voor de Wmo HH was altijd een budget van zo’n € 11 miljoen per jaar, dat moet nu terug naar € 8 miljoen. Hier zit nog wel een deel aan gemeentelijke middelen in en de extra HHT vanuit de rijksoverheid, de HHT is verstrekt aan de zorgaanbieders HH die op basis van werkelijk gebruik afrekenen. Alle HH is een maatwerkvoorziening gebleven, een beleidsverschuiving ten opzichte van het eerdere denken. (...) De HH is van uren naar resultaat gegaan, doel is zo flexibiliteit in te bouwen voor de zorgaanbieders. Een bedrag per cliënt en een begrip een schoon huis zijn hierbij gehanteerd, dit moet nog verder ingevuld worden.” In aansluiting hierop geeft de beleidsadviseur Wmo die de HHT-regeling heeft opgezet aan: “Zij (de zorgaanbieders) mogen dit inzetten op de Wmo-doelgroep, mensen moeten € 10 p/u bijbetalen en € 11,50 komt vanuit de HHT om zo tot totaal tarief van € 21,50 p/u te komen.”

Zwolle gebruikt de HHT dus om de bezuinigingen voor de zorgaanbieders te verzachten zodat zij thuiszorg tegen een sterk gereduceerd tarief kunnen aanbieden. Voor sommige mensen wordt het op deze manier voordeliger dan thuiszorg op basis van een indicatie waarbij een inkomensafhankelijke eigen bijdrage voor betaald dient te worden. Uit deze benadering spreekt een duidelijke aandacht voor de te realiseren financiële ombuigingen bij de thuiszorg en overgang naar het aanspreken van de zorgaanbieders op het behalen van het resultaat ‘een schoon huis’. Aandacht voor financiën en resultaten past goed bij *New Public Management*.

Het onderdeel over bekostiging uit de casus tegenprestatie gaat deels ook op voor deze casus. Want zoals de controller zegt: “Zwolle kijkt integraal naar de financiën sociaal domein. Dat betekent dat we overschotten en tekorten op de diverse onderdelen met elkaar kunnen compenseren. Bijvoorbeeld in 2015 is geld op de Wmo over, daarmee kunnen we tekorten elders aanvullen, bijvoorbeeld bij jeugd.” In 2015 heeft Zwolle op alle Wmo-taken een positief resultaat bereikt van ongeveer € 3 miljoen, inclusief de ruim € 2 miljoen die de gemeente uit eigen middelen had bijgelegd voor de Wmo. De controller geeft aan dat financiële sturing plaatsvindt op het budget, maar “de zorg staat voorop, Zwolle kent een sociaal karakter, daarom leggen we vanuit de gemeente uit eigen middelen extra bij op het sociaal domein.” Hierbij verwijst hij -net als zijn collega in de casus participatie- naar de financiële buffer en de inmiddels gerealiseerde reserve.

De gemeente zet in op een integrale en doelmatige besteding van de beschikbare budgetten voor het sociaal domein. Hierin is *New Public Management* te herkennen. Echter dit betekent niet dat Zwolle zo goedkoop mogelijk de Wmo-taken wil vervullen. De controller stelt “de zorg staat voorop”, benoemt het “sociaal karakter” van de gemeente en verwijst naar de buffer en de reserve voor eventuele tegenvallers. Binnen de gemeente bestaat oog voor de mensen die de ondersteuning vanuit de Wmo nodig hebben en de verantwoordelijkheid van de gemeente daarin, een voorbeeld van *Public Administration*.

De controllers en beleidsadviseurs spreken elkaar frequent, via de jaarlijkse beleidscyclus en ook door middel van budgetgesprekken. In 2015 is elke maand een voortgangsrapportage gemaakt met aandacht voor zowel de beleidsmatige als de financiële ontwikkelingen voor de wethouders financiën, zorg en werk en jeugd. Voorts zijn vier rapportages (begroting, jaarrekening en voor- en najaarsrapportage) aan de raad gestuurd en hebben ook diverse raadsinformatiemomenten plaatsgevonden over de voortgang. De controller voor de Wmo doet ook jeugd en het financiële overzicht over het gehele sociaal domein. Hij verwacht in 2016 een groot tekort op de bijstand, een tekort op de regionale jeugdzorg en weer een overschot op de Wmo-taken. Voor het sociaal domein is een innovatiefonds beschikbaar van € 0,5 miljoen, onder meer voor de doorontwikkeling van de sociale wijkteams.

Gedurende het jaar werkt Control met Beleid aan het monitoren en verantwoorden van de Wmo-uitgaven en wordt ook vooruitgekeken. Deze aandacht voor ‘meten = weten’ bevestigt de aanwezigheid van *New Public Management*.

#### 8.3.4 Aansturing

In de casus tegenprestatie is de nota ‘Transformatie in het sociaal domein. Voortgang en aanpak’ van april 2016 al behandeld. Deze nota biedt een goede eerste indruk van waar de gemeente Zwolle op aanstuurt.

In de nota is over de resultaten binnen de Wmo en meer specifiek op het gebied van de thuiszorg het volgende opgenomen: “Om de transformatie te bewerkstelligen, willen we de beweging inzetten van de achterkant (maatwerkvoorzieningen) naar de voorkant. We sluiten meer aan bij voorliggende voorzieningen en versterken het vrijwilligerswerk en de mantelzorg. Zoals de inzet van vrijwilligers om mensen te helpen bij het boodschappen doen of het begeleiden naar een activiteit. Ook activiteiten in de wijk, zoals projecten waarbij mensen gezamenlijk de maaltijd gebruiken, vormen hier onderdeel van. Deze beweging is in gang gezet door het inrichten van een algemene voorziening voor dagbesteding. Hierdoor kunnen inwoners zonder indicatiestelling op een laagdrempelige wijze gebruik maken van gecontracteerde dagbesteding zonder het betalen van een eigen bijdrage. Dit levert een bijdrage aan de ondersteuning van het langer zelfstandig thuis wonen en/of de mantelzorg. Ook is er de afgelopen periode geïnvesteerd in het voeren van een keukentafelgesprek waarbij meer gekeken wordt naar oplossingen binnen het sociale netwerk en voorliggende voorzieningen.” (p.9).

In de nota komen ook de financiën van de Wmo aan de orde. Totaal is op de Wmo € 5,4 miljoen bezuinigd (15,4% van budget Wmo 2014), waarvan € 3,5 miljoen op het budget voor de thuiszorg (23% van budget HH). “Om de financiën op orde te krijgen” (p.9), heeft Zwolle de indicaties op basis van uren vervangen door financiering op basis van een traject met het resultaat als grondslag en voorts is hierop een tariefskorting toegepast. “Hierdoor willen we bereiken dat aanbieders flexibeler zijn om samen met de inwoner te kijken welke ondersteuning nodig is om het resultaat te behalen. Er wordt meer gekeken naar de inzet van het informele netwerk en de voorliggende voorzieningen. Dit kan voor de inwoner tot gevolg hebben gehad dat het aantal uren huishoudelijke hulp/individuele begeleiding minder geworden is omdat gezamenlijk opnieuw is gekeken welk resultaat bereikt moet worden en naar verschillende en andere mogelijkheden om dit te bereiken.” (p.9).

Uit deze transformatienota blijkt duidelijk de overgang van door de gemeente georganiseerde en bekostigde zorgvoorzieningen naar hetgeen de burger zelf kan regelen, al dan niet binnen zijn sociale omgeving met vrijwilligers of mantelzorgers. Deze overgang naar meer eigen kracht van de burger en zijn omgeving passen goed bij *Societal Resilience*. De gemeente streeft er naar “om de financiën op orde te krijgen” en gaat bij de uitvoering van de Wmo-taken resultaatgericht te werk. Deze aandacht voor financiën en resultaatgerichte werken wijzen op de aanwezigheid van *New Public Management*.

De betrokkenen zijn positief over de wijze hoe zorg geboden wordt en de ontwikkelmogelijkheden met de sociale wijkteams. De beleidsadviseur Wmo: “Positief hoe we met elkaar nu bezig zijn, de continuïteit in de ondersteuning van cliënten is goed gegaan. Nu doorontwikkelen en vernieuwen samen met het sociale wijkteam.” De betrokken controller: “In Zwolle staat de zorg voorop. Niet alleen met de mond belijden, maar dat doen we ook echt. De stad kent een sociaal karakter, de raad zet er ook extra geld op in. We redeneren vanuit de klant, kijken steeds meer sociaal domeinbreed vanuit het sociale wijkteam en minder vanuit hokjes.”

Als ontwikkelpunt of uitdaging ziet de beleidsadviseur het vraagstuk van dagbesteding in combinatie met zorg en wonen, de beschikbaarheid en betaalbaarheid van adequate woningen voor doelgroep. De programmamanager sociaal domein zou graag een duidelijke consistente lijn vanuit de rijksoverheid willen waar gemeenten op kunnen bouwen en ook ruimte vanuit de Tweede Kamer om op gemeentelijk niveau invulling te kunnen geven aan het sociaal domein. Daarbij geeft hij als voorbeeld de frequente veranderingen in de financiële middelen en de dreiging van allerlei extra voorschriften op bijvoorbeeld de thuiszorg.

In hoe de betrokkenen tegen de ontwikkelingen aankijken zijn een aantal elementen te benoemen. Het “sociaal karakter van de stad” en de aandacht voor betaalbare woningen zijn voorbeelden van gemeentelijke betrokkenheid, passend bij *Public Administration*. Uit de aandacht voor ontwikkelingen ten aanzien van de financiële middelen voor de thuiszorg blijkt de aanwezigheid van *New Public Management*. “We redeneren vanuit de klant” en “doorontwikkelen en vernieuwen samen met het sociale wijkteam”, de gemeente werkt aan vraaggerichte dienstverlening in de wijk, dit sluit aan bij *New Public Governance*.

#### 8.4 Herleiding van sturingsperspectieven

De invulling en uitvoering van de gemeente Zwolle van de Participatiewet en meer specifiek de tegenprestatie en de Wmo 2015 en meer specifiek de thuiszorg zijn geanalyseerd op de onderdelen Beleid, Organisatie, Bekostiging en Aansturing. In deze aanpak zijn verschillende elementen zichtbaar waar de sturingsperspectieven uit zijn te herleiden.

Bij de casus Participatiewet en tegenprestatie valt allereerst op dat alle perspectieven op één of meer onderdelen terugkomen (zie Figuur 8.1). *Public Administration* is zichtbaar in Beleid, het gemeentelijk verantwoordelijkheidsgevoel uit zich in het mogelijk maken van meedoen in de stad. *New Public Management* is in zowel Beleid, Organisatie, Bekostiging als Aansturing duidelijk terug te vinden. De gemeente heeft vanwege de bezuinigingen op het participatiebudget aandacht voor een doelmatige en doeltreffende inzet van deze beschikbare middelen gericht op de meest kansrijke doelgroep. Ook zet ze in op resultaatgericht, efficiënt en effectief werken. *New Public Governance* komt ook overall terug, met onder meer het samenwerken met partners en wijkgericht werken. *Societal Resilience* klinkt nadrukkelijk overall door. Het gaat om verantwoordelijkheid van de burger, eigen kracht, zelf- en samenredzaamheid en wederkerigheid. De gemeente hanteert een activerende benadering om mensen veerkracht te geven en wil de kracht van de stad ondersteunen en maatschappelijke participatie bereiken via wijkteams.

In de invulling en uitvoering van de casus Participatiewet en tegenprestatie in Zwolle zijn *New Public Management* (focus op afname van budget, inzet op meest kansrijke groep) en *Societal Resilience* (eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid) duidelijk het sterkste aanwezig.

Figuur 8.1: Aanwezigheid sturingsperspectieven casus tegenprestatie

	<i>Public Administration</i>	<i>New Public Management</i>	<i>New Public Governance</i>	<i>Societal Resilience</i>
Beleid	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Arbeidsmarktbeleid en armoedebestrijding maakt meedoen in stad mogelijk.</li> <li>- Vangnet en ondersteuning voor bewoners die het zelf niet redden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bezuinigen op sociaal domein, monitoren, sturen op resultaat.</li> <li>- Efficiënte en effectieve ondersteuning.</li> <li>- Moet anders en met minder geld.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Samenwerken met werkgevers, grote rol wijkteam, wijkgericht werken.</li> <li>- Zwolle is netwerk-samenleving.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Actief via participatie of re-integratie is verantwoordelijkheid burger.</li> <li>- Eigen kracht, zelfredzaamheid.</li> <li>- Wederkerigheid, inzet voor gemeenschap.</li> </ul>
Organisatie		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Resultaatgericht, efficiënt en effectief werken.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wijkgericht werken met wijkteams.</li> <li>- Integrale ondersteuning van inwoners.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Activerende benadering, mensen veerkracht geven.</li> </ul>
Bekostiging		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Middelen sociaal domein doeltreffend en doelmatig inzetten.</li> <li>- Resultaatgerichte inzet van beschikbare financiële middelen op meest kansrijke doelgroepen.</li> <li>- Aandacht voor financiële situatie en bezuinigingen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Samenwerking met partners in stad.</li> <li>- Werken aan innovatieve organisatie gericht op partnerschap.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kracht van stad versterken en ondersteunen, zelfredzaamheid en samenredzaamheid vergroten.</li> <li>- Activeren van mensen via wijkteams (met deel P-budget) en bestaande netwerken in stad.</li> </ul>

Aansturing		- Doorvoeren van bezuinigingen en aandacht voor afname van participatiebudget.	- Partnerschap van inwoners/gebruikers van zorg en ondersteuning, ketenpartners, kennisinstututen en gemeente.	- Inzet van sociale wijkteams voor bewerkstelligen van maatschappelijke participatie vanuit vraag van inwoner.
------------	--	--	--	--

Bij de casus Wmo 2015 en thuiszorg valt op dat alle perspectieven ook hier op één of meer onderdelen terugkomen (zie Figuur 8.2). *Public Administration* is te herkennen in Beleid en Bekostiging. Een gemeentelijk verantwoordelijkheidsgevoel blijkt uit professionele zorg toegankelijk voor iedereen, oog voor kwetsbaren en daar een maatwerkvoorziening voor behouden en beschikken over een financiële buffer als zekerheid voor tegenvallers. *New Public Management* is ook hier in zowel Beleid, Organisatie, Bekostiging als Aansturing duidelijk terug te vinden. De gemeente wil zorgvuldig omgaan met de beschikbare budgetten en de financiën op orde krijgen en verkent of de thuiszorg goedkoper kan door er een algemene voorziening van te maken. Ook zet ze in op efficiënt en effectief werken, gericht op het resultaat een schoon huis. *New Public Governance* komt terug in Beleid en Organisatie in de samenwerking en innovatie van de zorg met de zorgaanbieders en het werken vanuit het integrale sociale wijkteam nabij de burger in de wijk. *Societal Resilience* is ook sterk aanwezig, het gaat om de zelfredzaamheid en de eigen kracht van de Zwollenaren. Bij een hulpvraag kijken wijkteamleden eerst naar wat de cliënt en zijn sociale omgeving (vrijwilligers, mantelzorgers) zelf nog kunnen doen en een burgerinitiatief om taken van professionals over te nemen wordt ondersteund. In de invulling en uitvoering van de casus Wmo 2015 en thuiszorg in Zwolle is *New Public Management* (financiën op orde, efficiënt, effectief en resultaatgericht werken) dominant zichtbaar, in samenhang met *Societal Resilience* (eigen kracht Zwollenaren, wat kan cliënt nog zelf en ondersteuning burgerinitiatief).

Figuur 8.2: Aanwezigheid sturingsperspectieven casus thuiszorg

	<i>Public Administration</i>	<i>New Public Management</i>	<i>New Public Governance</i>	<i>Societal Resilience</i>
Beleid	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Professionele zorg is voor iedereen toegankelijk.</li> <li>- Inzet resterend budget thuiszorg voor maatwerkvoorziening kwetsbare doelgroep.</li> <li>- Opvang en bescherming voor kwetsbaren.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zorgvuldig omgaan met beschikbare budgetten, kans dat deze onvoldoende zijn en aandringen bij rijksoverheid op verruiming, buffer van € 5 miljoen voor tegenvallers.</li> <li>- Verkennen of maatwerkvoorziening thuiszorg is te vervangen door algemene voorziening (minder uitgaven).</li> <li>- Sturen op resultaten in en bezuinigen op thuiszorg.</li> <li>- Thuiszorg bekostiging naar financiering op resultaat schoon huis.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Innovatie van zorg samen met aanbieders, nabij burger in wijk.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bij hulpvraag eerst kijken naar wat cliënt en sociale netwerk zelf kunnen doen. Aansluiten bij eigen kracht van Zwollenaren.</li> <li>- Lokaal initiatief van burgers die taken willen overnemen van overheid ondersteunen.</li> <li>- Verkennen of maatwerkvoorziening thuiszorg is te vervangen door algemene voorziening, eigen verantwoordelijkheid.</li> <li>- Groei participatie en zelfredzaamheid van Zwolse inwoners.</li> </ul>



Organisatie		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oog voor efficiënte en effectieve inzet van wijkteam (pilot vereenvoudiging aanvraag).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Werken met integrale sociale wijkteam nabij burger.</li> <li>- Samenwerking met zorgaanbieders met overlegtafels.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wijkteamleden hebben aandacht voor thuissituatie bij cliënt, willen nagaan wat probleem is en sociaal netwerk betrekken.</li> <li>- Streven om mensen zo lang mogelijk thuis te laten wonen, langer zelfredzaam.</li> </ul>
Bekostiging	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zorg staat voorop, sociaal karakter gemeente, buffer en reserve voor tegenvallers.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aandacht voor te realiseren financiële ombuigingen bij thuiszorg en overgang naar aanspreken van zorgaanbieders op behalen van resultaat schoon huis.</li> <li>- Integrale en doelmatige besteding van beschikbare budgetten.</li> <li>- Samenwerking in monitoren en verantwoorden van uitgaven en voorkeuren.</li> </ul>		
Aansturing		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeente streeft om financiën op orde te krijgen, gaat bij uitvoering Wmo-taken resultaatgericht te werk.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Overgang van door gemeente georganiseerde en bekostigde zorg naar wat burger zelf kan regelen met sociale omgeving met vrijwilligers of mantelzorgers.</li> </ul>

In de beide casussen bij de gemeente Zwolle zijn alle vier sturingsperspectieven te herleiden. In de eerdere verkenning bleek Zwolle hoog te scoren op *New Public Management*. Ook uit de verdieping op de casus Participatiewet en tegenprestatie en de casus Wmo 2015 en thuiszorg blijkt dat dit perspectief belangrijk is, maar dan in samenhang met *Societal Resilience*.

## 8.5 Duiding van sturingsperspectieven

In dit hoofdstuk is bij de gemeente Zwolle bij zowel de casus Participatiewet en tegenprestatie als de casus Wmo 2015 en thuiszorg een combinatie van de perspectieven *New Public Management* en *Societal Resilience* herleid. Deze geconstateerde sturingsperspectieven zijn te duiden door te kijken naar de institutionele context en de strategische keuze van deze gemeente.

Als wat betreft de institutionele context eerst wordt gekeken naar het sociaal domein in brede zin, valt een aantal zaken op. Beleidsmatig is er de wens om te vernieuwen in de richting van meer eigen kracht en zelfredzaamheid van de burger. Ook is voor de decentralisaties een aparte projectorganisatie ingesteld en wordt gewerkt met integrale wijkteams, met aandacht voor maatschappelijke participatie en Wmo-maatwerkvoorzieningen. Voorts wordt de begroting herzien, door binnen het cluster sociaal domein integrale programma's te vormen die zijn gebaseerd op ideeën over transitie en transformatie. In de financiële context is veel aandacht voor de bezuinigingen op voorzieningen. Hieruit spreekt dat de gemeente het sociaal domein grondig verandert. Zwolle sluit zich aan bij wat de rijksoverheid nastreeft, ze beweegt mee en zo kan zich institutioneel isomorfisme voordoen. Deze beweging is zichtbaar in de aanpak van de decentralisaties door de gemeente zoals door de rijksoverheid is beoogd (integraal, nabij de burger) en in de aandacht voor de financiën (doorvoeren bezuinigingen) vanwege teruglopende budgetten vanuit de rijksoverheid is de vorm dwang te herkennen. Zwolle heeft aandacht voor de financiële situatie in het sociaal domein, de overgang naar meer eigen verantwoordelijkheid van de burger en de inrichting van integrale wijkteams. Deze aanpak maakt de aanwezigheid van de perspectieven *New Public Management* (financiën), *Societal Resilience* (eigen verantwoordelijkheid) en voorts *New Public Governance* (integrale wijkteams) begrijpelijk.

Bij de casus Participatiewet en tegenprestatie is zichtbaar dat Zwolle ten aanzien van werkloze mensen handelt zoals veel gemeenten doen. Het grootste deel van het budget voor participatie- en re-integratie wordt ingezet op begeleiding van de meest kansrijke groep, met het oog op uitstroom uit de uitkering. Voor de participatiedoelgroep met grotere afstand tot de arbeidsmarkt is er begeleiding vanuit de sociale wijkteams gericht op maatschappelijke activering. Deze werkwijze is door de rijksoverheid beoogd (brede toegang sociaal domein), maar wordt nog niet door alle gemeenten toegepast. Wat betreft de in de wet opgenomen verplichte tegenprestatie kiest Zwolle er voor om deze niet toe te passen. Zwolle kent geen verplichte tegenprestatie, maar gaat uit van een positieve benadering ten aanzien van participatie. Dit is een punt dat duidelijk afwijkt in hoe de rijksoverheid het graag ziet. Zwolle beweegt tegen en kiest een eigen richting. Mogelijk wenst de gemeente voort te bouwen op reeds bestaand beleid ten aanzien van participatie en is sprake van padafhankelijkheid. Afgezien van de tegenprestatie beweegt Zwolle mee met wat de rijksoverheid beoogt en wat ook andere gemeenten doen, dit kan leiden tot institutioneel isomorfisme. Vrijwel alle gemeenten focussen bij uitvoering van de Participatiewet op de uitstroom van de meest kansrijke groepen, omdat de rijksoverheid daar budgettair op aanstuurt. Hierin is de vorm dwang zichtbaar. De bekostiging voor de uitvoering van de wet stimuleert gemeenten tot een doelmatige inzet van middelen. Dit maakt de aanwezigheid van het perspectief *New Public Management* begrijpelijk. Zwolle volgt ook de boodschap mensen met afstand tot de arbeidsmarkt maatschappelijk te laten participeren om zo meer zelfstandig te worden. Dit maakt de aanwezigheid van het perspectief *Societal Resilience* begrijpelijk.

Bij de casus Wmo en thuiszorg is waargenomen dat de gemeente wat betreft de uitgangspunten van de nieuwe Wmo duidelijk de richting volgt van de rijksoverheid. Van zwaar naar licht, van maatwerk naar algemeen, van een gemeentelijk aanbod aan voorzieningen naar meer eigen verantwoordelijkheid van de burger en zijn sociale netwerk. Dit is goed zichtbaar in de inzet van de gemeente om de thuiszorg voor een groot deel te gaan veranderen van een maatwerkvoorziening naar een algemene voorziening. Een verandering die wordt ingestoken vanuit een financieel motief, namelijk de noodzaak om te bezuinigen vanwege de afname van het budget voor deze taak vanuit de rijksoverheid. Zwolle beweegt hierin mee, dit kan tot institutioneel isomorfisme leiden en meer specifiek de vorm dwang. De door de rijksoverheid ingezette bezuiniging op het budget voor de uitvoering van de Wmo 2015 en de thuiszorg vereist dat gemeenten de beschikbare middelen gericht, efficiënt en effectief gebruiken. Dit maakt de aanwezigheid van het perspectief *New Public Management* begrijpelijk. De boodschap om mensen meer zelf hun ondersteuning te laten regelen en minder afhankelijk te laten zijn van de gemeente volgt Zwolle eveneens op. Dit maakt de aanwezigheid van het perspectief *Societal Resilience* begrijpelijk.

Voor in te gaan op beide casussen valt vanuit de strategische keuze gezien op dat Zwolle al in maart 2013 een integrale en richtinggevendende beleidsvisie op het sociaal domein heeft. In het coalitieakkoord in 2014 wordt verder gewerkt en actie ondernomen door te bezuinigen en te kijken of met anders werken bespaard kan worden. Binnen de gemeente is één programma sociaal domein onder leiding van één programmamanager en de gemeente is vroeg gestart met integrale sociale wijkteams. De vroege beleidsvorming, aandacht voor financiële onzekerheden en inrichting van een programma voor de decentralisaties geeft het beeld dat Zwolle rond 2013-2014 ‘aan de tekentafel’ heeft gezeten voor het sociaal domein van de toekomst. Deze benadering wijst op een doelgerichte strategische keuze (al in 2013 en 2014 voorbereidingen voor 2015, duidelijke inhoudelijke richting). Deze duidelijke strategie voor de decentralisaties maken de aanwezigheid van het perspectief *New Public Management* begrijpelijk. In de introductie is aangegeven dat in de periode 2014-2018 de portefeuilles sociaal domein zijn beledigd bij wethouders van PvdA en ChristenUnie, partijen die zich sociaaleconomisch links van het midden bevinden. Daarom is de bedrijfsmatige overheid van het perspectief *New Public Management* niet absoluut doorgevoerd. Zwolle zet ook in op sociaal beleid voor de meest kwetsbaren, een reden voor het perspectief *Public Administration*. Echter bij het overgrote deel van de bevolking gaat de gemeente uit van de eigen kracht en kiest zij voor een activerende benadering. Dit maakt de aanwezigheid van het perspectief *Societal Resilience* begrijpelijk.

Bij de casus Participatiewet en de tegenprestatie is ook zichtbaar dat Zwolle vroeg weet wat ze wil. Uit het beleid spreekt een duidelijk kijk op participatie, iedereen wordt geacht mee te doen. Met de participatieladder wordt het perspectief bepaald en vervolgens vindt doorgeleiding plaats naar werk of participatie. De beschikbare middelen worden vooral ingezet op de meest kansrijke doelgroep vanwege de afname van het participatiebudget. Voor de doelgroep met afstand tot de arbeidsmarkt wordt een verbinding gelegd tussen dagbesteding en beschermt werk. Kenmerkend voor de gemeente is dat vanaf 2015 de sociale wijkteams integraal zijn gestart, inclusief aandacht voor maatschappelijke participatie. Zo wil de gemeente de kracht van de stad versterken en zelf- en samenredzaamheid vergroten. Ook wat betreft de tegenprestatie heeft Zwolle een duidelijke strategische keuze gemaakt. De gemeente past de in de Participatiewet opgenomen verplichte tegenprestatie niet toe, maar hanteert een positieve benadering gericht op maatschappelijke participatie en legt in het uiterste geval zo nodig een inkomensmaatregel op. In Zwolle is ten aanzien van de aanpak van de Participatiewet en de tegenprestatie sprake van een doelgerichte strategische keuze. Voor deze casus geldt ook dat er een vroegtijdig ingezette strategie is gericht op re-integratie en participatie. Daarbij streeft de gemeente naar een resultaatgerichte, efficiënte en effectieve inzet van de beschikbare middelen door deze in te zetten op de meest kansrijke doelgroep. Deze strategie gericht op het neerzetten van resultaten maakt de aanwezigheid van het perspectief *New Public Management* begrijpelijk. Maatschappelijke participatie wil de gemeente realiseren door in te zetten op de kracht van de stad en zelf- en samenredzaamheid. Deze strategie gericht op de eigen verantwoordelijkheid van burgers maakt de aanwezigheid van het perspectief *Societal Resilience* begrijpelijk.

Wat betreft de casus Wmo en thuiszorg valt op dat sprake is van een vroegtijdige visievorming met drie beleidsplannen in 2013-2014. De gemeente wil de thuiszorg deels ombouwen tot een algemene voorziening en alleen het deel voor de meest kwetsbare inwoners behouden. Ook gaat de gemeente over van indiceren op uren naar indiceren op het resultaat een schoon huis. Zo beoogt de gemeente minder uit te geven. Echter als de rijksoverheid met extra geld over de brug komt, besluit Zwolle toch thuiszorg te behouden. Verder heeft de gemeente aandacht voor ontwikkelingen in het land, zoals juridische procedures tegen gemeenten en communicatie vanuit de rijksoverheid over het resultaat een schoon huis. De werkwijze waarin Zwolle al vroeg een visie heeft op de Wmo 2015 en de thuiszorg, toont de aanwezigheid van een doelgerichte strategische keuze. Deze richting wordt echter niet helemaal uitgevoerd, er is sprake van een deels ongerealiseerde strategie. Vanwege ontwikkelingen zoals sturing met extra geld en aanwijzingen vanuit de rijksoverheid en jurisprudentie is een nieuwe strategie ontstaan om de thuiszorg toch te behouden als maatwerkvoorziening. Deze nieuwe strategie speelt stapsgewijs in op de (externe) ontwikkeling die zich voordoet. De strategie die gericht is op het verleggen van de verantwoordelijkheid van thuiszorg van de gemeente naar de burger wordt ingezet vanuit financieel motief, de gemeente moet bezuinigen. Dit maakt de aanwezigheid van de perspectieven *New Public Management* (bezuinigen) en *Societal Resilience* (eigen verantwoordelijkheid) begrijpelijk.

## 8.6 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de tegenprestatie in de context van de Participatiewet en de thuiszorg in de context van de Wmo 2015 binnen de gemeente Zwolle aan de orde gekomen. Bij beide casussen is ingegaan op het Beleid, de Organisatie van de uitvoering, de Bekostiging daarvan en de Aansturing op wat binnen de gemeente belangrijk is. In de casussen is besproken in hoeverre de aanpak is te herleiden naar de sturingsperspectieven. Vervolgens is geanalyseerd in hoeverre de sturingsperspectieven in de casussen zijn geconstateerd. Ook is aan de hand van strategische keuzes en institutionele context de aanwezigheid van de sturingsperspectieven geduid.

In de casus tegenprestatie zijn de perspectieven *New Public Management* en *Societal Resilience* duidelijk het sterkste aanwezig. Beide perspectieven zijn op de onderdelen Beleid, Organisatie, Bekostiging en Aansturing te herkennen. De gemeente is zich bewust van de afname van het participatiebudget en zet daarom de beschikbare middelen in op de meest kansrijke doelgroep. Eigen kracht, verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid zijn van belang en daarom is gekozen voor een activerende benadering ten aanzien van de participatiedoelgroep.

In de casus thuiszorg is het perspectief *New Public Management* dominant zichtbaar. Het gaat om het op orde brengen van de financiën en bezuinigen en het efficiënt, effectief en resultaatgericht werken in de thuiszorg. Ook het perspectief *Societal Resilience* is nadrukkelijk aan de orde. Het gaat over de eigen kracht van Zwollenaren en bij ondersteuningsvragen om wat de burger nog zelf kan, al dan niet met zijn sociale netwerk, en de gemeente ondersteunt burgerinitiatief.

Geconcludeerd kan worden dat in deze casussen twee perspectieven leidend zijn. Het gaat bij beide casussen om combinaties van de perspectieven *New Public Management* met *Societal Resilience*, waarbij in de casus thuiszorg de nadruk ligt op *New Public Management*.

De geconstateerde sturingsperspectieven zijn te duiden door te kijken naar de institutionele context en de strategische keuze. Ten aanzien van de institutionele context valt op dat Zwolle duidelijk inzet op een vernieuwing van het sociaal domein in lijn met wat de rijksoverheid beoogt. Bij de casus Participatiewet en tegenprestatie zet Zwolle het grootste deel van het participatiebudget in op begeleiding van de meest kansrijke groep met het oog op uitstroom uit de uitkering, voor de participatiedoelgroep is er begeleiding vanuit de sociale wijkteams gericht op maatschappelijke activering. Zwolle beweegt mee met de richting van de rijksoverheid met mogelijk institutioneel isomorfisme als gevolg. Bij de casus Wmo en thuiszorg gaat het om van zwaar naar licht, van maatwerk naar algemeen, van een gemeentelijk aanbod aan voorzieningen naar meer eigen verantwoordelijkheid. De gemeente beweegt net als meer gemeenten mee met wat de rijksoverheid wil, bezuinigen op thuiszorg. Daardoor kunnen gemeenten meer op elkaar gaan lijken en kan zich institutioneel isomorfisme voordoen.

Ten aanzien van de strategische keuze valt op dat Zwolle al vroegtijdig een integrale beleidsvisie op het sociaal domein heeft. Wat betreft de casus Participatiewet en tegenprestatie is sprake van een doelgerichte strategische keuze. Iedereen wordt geacht om mee te doen, te werken of maatschappelijk te participeren. De beschikbare middelen worden ingezet op de meest kansrijke doelgroep, de gemeente heeft aandacht voor afname van het participatiebudget. Wat betreft de casus Wmo en thuiszorg is ook sprake van een doelgerichte strategische keuze. De gemeente wil de thuiszorg veranderen om minder middelen uit te geven aan de thuiszorg. Het streven is om de verantwoordelijkheid voor de zorg deels over te dragen aan de burger.

Tot slot in het kort hét verhaal van de gemeente Zwolle voorbij de theorieën. Zwolle is een middelgrote provinciehoofdstad die zich vanaf een vroeg moment ambitieus inzet om met de drie decentralisaties in het sociaal domein aan de gang te gaan. Kenmerkend is dat de gemeente dit zo veel mogelijk integraal oppakt, vanuit een apart opgerichte projectorganisatie. De gemeente heeft oog voor de terugloop van de financiële middelen vanuit de rijksoverheid en past zich hierop aan. Zwolle is echter een sociale stad met linkse wethouders op het sociaal domein, dus voorzieningen voor de meest kwetsbaren blijven overeind. Al wordt over het algemeen ingezet op de eigen kracht van de Zwollenaren.

# Hoofdstuk 9

## Casus C Oss

### 9.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de gemeente Oss, de derde casus in het verdiepend onderzoek. Oss is een gemeente die in de verkenning naar decentralisatietaal in hoofdstuk 6 een hoge score behaalde op het sturingsperspectief *New Public Governance*.

Oss heeft 90.168 inwoners (1-1-2016) en is daarmee in bevolkingsomvang de vijfde gemeente van de provincie Noord-Brabant. Oss heeft van 2015 (toen vond een herindeling plaats met de toevoeging van het dorp Geffen uit de opgeheven gemeente Maasdonk) tot 2018 een college dat bestaat uit de lokale partij Voor De Gemeenschap (VDG), CDA en VVD. De verantwoordelijkheid voor de invulling en uitvoering van de decentralisaties is in die periode belegd bij twee wethouders: werk bij één van VDG en zorg en jeugdzorg bij één van het CDA. In de coalitieperiode 2010-2015 had Oss een college van VDG, CDA, VVD en PvdA. Toen waren de voorbereidingen van de decentralisaties belegd bij twee wethouders: werk bij één van het CDA en zorg en jeugdzorg bij één van de PvdA. De ambtelijke organisatie kent drie gemeentelijke diensten: Publiekszaken, Stadsbeleid en Gemeentebedrijven. Oss werkt als een matrixorganisatie waarin de directeurs niet alleen een dienst aansturen, maar ook verantwoordelijk zijn voor een opgave. De directeur Publiekszaken is verantwoordelijk voor de drie decentralisaties, maar werkt aan deze opgave ook met medewerkers uit de twee andere diensten. De directeur Stadsbeleid is verantwoordelijk voor de gemeentebrede beleidsontwikkeling. De directeur Gemeentebedrijven is verantwoordelijk voor innovatie van dienstverlening en co-creatie met burgers. De totale begroting van Oss heeft een omvang van ongeveer € 327 miljoen (2016). Daarvan gaat € 143 miljoen naar de begrotingsprogramma's ten behoeve van het sociaal domein waar de nieuwe gedecentraliseerde taken zijn ondergebracht, te weten € 64 miljoen voor 'Werk, inkomen en onderwijs' (onder andere activiteiten Participatiewet) en € 79 miljoen voor 'Zorg en welzijn' (onder andere activiteiten Wmo). Voorts gaat € 79 miljoen naar het programma 'Bestuur, organisatie en dienstverlening', waar de dienstverlening in het sociaal domein ook onder valt.

Eerst komt de casus tegenprestatie in het kader van de Participatiewet aan de orde (paragraaf 9.2), vervolgens de casus thuiszorg binnen de Wmo 2015 (paragraaf 9.3). Bij beide casussen komen de vier kenmerkende onderdelen aan bod die in hoofdstuk 5 zijn gepresenteerd: Beleid, Organisatie, Bekostiging en Aansturing. Per onderdeel wordt geanalyseerd in hoeverre sprake is van een aanpak die is te herleiden tot één van de in hoofdstuk 3 beschreven sturingsperspectieven. Vervolgens wordt een overzicht geboden van de sturingsperspectieven die zijn herleid (paragraaf 9.4) en wordt de aanwezigheid hiervan geduid aan de hand van het in hoofdstuk 4 ontwikkelde analysemodel (paragraaf 9.5). Het hoofdstuk sluit af met een conclusie (paragraaf 9.6).

### 9.2 Casus 1 tegenprestatie

#### 9.2.1 Beleid

De coalitie heeft in het coalitieakkoord 2015 – 2018 'Durven door te doen' van januari 2015 als ambities 'Betrokken burgers' en 'Sociaal Oss'. Bij 'Betrokken burgers' betreft het burgerparticipatie. "Het belangrijkste is dat we meer ruimte willen laten aan inwoners en hun initiatieven. Daar zijn we in Oss al een eind mee op de goede weg. Er ontstaan steeds meer maatschappelijke initiatieven, waarbij inwoners zelf aan de slag gaan. Waar het hier om gaat, is dat de gemeente goed aansluit op deze initiatieven. Door ze aan te moedigen, door ze te verbinden. En soms door ze een duwtje in de rug te geven. De gemeente moet dus goed meedoen; overheidsparticipatie dus." (p.14). De coalitie wil gelet op de financiën stap voor stap aan de slag met het sociaal domein. "De transities op het gebied van jeugd, zorg, arbeid en inkomen brengen vele onzekerheden met zich mee. In de vorige bestuursperiode zijn veel bezuinigingsmaatregelen genomen. De effecten daarvan zijn de komende jaren merkbaar. We letten daarom erg op hoe de uitvoering verloopt en sturen bij waar dat nodig is. (...) We voeren een solide financieel beleid met sluitende meerjarenbegrotingen. De onzekerheid bij de sociale transities is groot. We houden ruimte om mogelijke tegenvallers op te vangen." (p.11).

Bij 'Sociaal Oss' stelt de coalitie: "Wij streven naar een Oss waar... Mensen zelfstandig mee kunnen doen in de samenleving. Waar we mensen kunnen aanspreken op hun eigen mogelijkheden en die van hun naaste omgeving. Waar er behoefte is aan zorg of ondersteuning, is deze ook beschikbaar. Op een manier die het beste past bij die persoon en dus maatwerk biedt. We voorkomen zo goed als mogelijk dat hulpvragen terugkomen. Oss is en blijft een sociale gemeente." (p.18). Over de decentralisaties: "We krijgen er in 2015 verantwoordelijkheden bij op het gebied van jeugdzorg, AWBZ/Wmo en de participatiewet. Dat vergt veel van de organisatiekracht van de gemeente en het aanpassingsvermogen van de gemeenschap. Want de gemeente krijgt fors minder geld voor het uitvoeren van taken dan we er nu aan uitgeven. Toch bieden de transities ook kansen. Doordat de gemeente verantwoordelijk is voor het hele sociale domein, kunnen we problemen meer integraal aanpakken." (p.18). Ook heeft de coalitie de ambitie om samen te werken met onderwijs, bedrijfsleven en welzijn. Voorts is aandacht voor uitvoering van taken: "Als gemeente hebben we hart voor de kwetsbare inwoners. Zeker voor inwoners die te maken krijgen met meerdere bezuinigingen. Dat zijn vaak ouderen en inwoners met meerdere problemen." (p.19). De coalitie benoemt dat dit veel vraagt van de uitvoering en is zich er van bewust dat niet alles vanaf dag één soepel zal lopen, maar gelooft in "de nieuwe manier van kijken en doen". "Het doel blijft dat iedereen naar vermogen mee kan doen. In een sociale gemeente Oss." (p.19). In dit coalitieakkoord zijn veel benaderingen herkenbaar. Bij 'Sociaal Oss' komt aan de orde dat waar behoefte is aan ondersteuning die ook beschikbaar is en dat Oss een "sociale gemeente" is met "hart voor de kwetsbare inwoners". De gemeente voelt zich voor hen verantwoordelijk, dit past bij *Public Administration*. Ook heeft de coalitie oog voor de onzekere financiën als gevolg van de transities, het doel is "solide financieel beleid" omdat de gemeente minder geld krijgt voor het uitvoeren van taken. In de aandacht voor de financiële situatie is *New Public Management* te herkennen. De coalitie wil met partners als onderwijs, bedrijfsleven en welzijn samenwerken en gelooft ten aanzien van de uitvoering van de taken in "de nieuwe manier van kijken en doen". In deze behoefte tot samenwerking met netwerkpartners en oog voor verbetering van dienstverlening is *New Public Governance* te herkennen. In 'Sociaal Oss' gaat het over zelfstandig meedoen in de samenleving waar mensen zijn aan te spreken "op hun eigen mogelijkheden en die van hun naaste omgeving" en iedereen meedoet naar vermogen. Deze ambities wijzen op een focus op eigen verantwoordelijkheid, passend bij *Societal Resilience*. Tot slot valt op dat een groot deel van het coalitieakkoord gaat over betrokken burgers en participatie. De coalitie ziet het als rol van de gemeente om aan te sluiten op maatschappelijke initiatieven van burgers en deze aan te moedigen en te stimuleren. Bij burgerparticipatie is de gemeente zelf nog leidend, maar werkt ze graag samen met de burger, *New Public Governance*. Bij overheidsparticipatie wordt de burger leidend en werkt de gemeente mee, een verschuiving naar *Societal Resilience*.

Voor de beleidsmatige invulling van de Participatiewet heeft Oss samen met de gemeenten in de regio Brabant Noord-oost het 'Regionaal beleidskader Participatiewet' (januari 2015) gemaakt. Dit kader gaat in op de veranderingen van de wet, de samenhang tussen de drie transities en "de overgang van verzorgingsstaat naar participatiemaatschappij" (p.8). De gemeenten benoemen dat de rijksoverheid de decentralisatie van taken combineert met budgettaire kortingen, de kosten van zorg en begeleiding moeten omlaag. "De eigen kracht van de burger en zijn netwerk staat centraal. De nadruk verschuift van beperkingen die mensen ondervinden, naar wat mensen nog wel kunnen." (p.8). De regio heeft uitgangspunten geformuleerd over de eigen verantwoordelijkheid. Het kader gaat ook in op financiën. "Het uitgangspunt van de Participatiewet, zoveel mogelijk mensen (gedeeltelijk) aan de slag bij reguliere werkgevers, wordt ondersteund door de financieringssystematiek van deze wet." (p.13). De gemeenten willen het beschikbare budget doelgericht inzetten. "De financiële middelen zijn krap. Het aantal mensen dat we met onze dienstverlening moeten bereiken neemt toe. Toch sluiten we niemand van de totale doelgroep van de Participatiewet uit van dienstverlening." (p.16). In het kader komt de tegenprestatie aan bod. "Bij de invulling van de tegenprestatie willen we vooral investeren in mensen die gemotiveerd zijn. Tegelijkertijd willen we de mogelijkheid openhouden om ook aan niet-gemotiveerde bijstandsgerechtigden een tegenprestatie op te kunnen leggen." (p.21). De gemeenten geven aan dat de tegenprestatie niet op toeleiding naar de arbeidsmarkt is gericht, maar dat bijstandsgerechtigden hiermee een stap op de participatieladder zetten. Het zijn additionele activiteiten die niet tot verdringing op de arbeidsmarkt leiden. Vrijwilligersactiviteiten en mantelzorg worden ook gezien als tegenprestatie. De uitvoering van de tegenprestatie vindt plaats met welzijnsinstellingen en maatschappelijke organisaties. De uitvoering mag niet vanuit het re-integratiebudget betaald worden.

In het regionaal beleidskader is een hoofdstuk over de lokale opgave voor Oss opgenomen. Oss stelt dat deze opgave “vraagt om nieuwe en creatieve vormen van partnerschap met partijen in het veld. Naast samenwerking binnen onze gemeentelijke organisatie, bouwen we voort op onze samenwerking met externe partners (...). Het behalen van de doelen van de Participatiewet hangt grotendeels af van het succes van die samenwerking. De regionale benadering voor re-integratie en de prioritaire doelgroep jongeren vult Oss in met diverse activiteiten.” (p.27). Wat betreft de financiën geeft Oss aan dat onvoldoende geld beschikbaar is “voor de ambities die wij hebben” (p.30) en dat daarom beroep wordt gedaan op een reserve. De uitvoering van de tegenprestatie wil Oss bekostigen vanuit de begrotingen van de afdeling Werk en Inkomen en de welzijnsinstellingen. Daarbij wordt opgemerkt dat zij de opdracht hebben om “het sociaal burgerschap verder te versterken” (p.31), onder andere door het werven, activeren en ondersteunen van vrijwilligers op basis van het Wmo-beleid. Dit beleidskader heeft vooral een inhoudelijke dubbele boodschap. Enerzijds gaat het over eigen kracht en verantwoordelijkheid van de burger en een tegenprestatie uitvoeren om een stap te zetten op de participatieladder. Het gaat over “de overgang van verzorgingsstaat naar participatiemaatschappij”, van *Public Administration* naar *Societal Resilience*. Anderzijds gaat het over de krappe financiële middelen en de noodzaak om die gericht in te zetten. Hieruit spreekt duidelijk de aandacht voor financiën, *New Public Management*. Voorts stelt Oss dat de opgave vraagt om partnerschap met partijen in het veld, het behalen van de doelen van de wet wordt zelfs afhankelijk gemaakt van het succes hiervan. In deze behoefte tot samenwerking met partners is *New Public Governance* zichtbaar.

De beleidskeuzes ten aanzien van de tegenprestatie zijn vastgelegd in de ‘Verordening tegenprestatie’ (februari 2015). Hieruit blijkt nadrukkelijk dat het gaat om een tegenprestatie die niet verplicht, maar vrijwillig is (artikel 2). Het hoofd van de uitvoerende gemeentelijke afdeling Werk en Inkomen stelt: “Wij zijn in Oss een beetje eigenwijs, want we doen niet aan een verplichte tegenprestatie zoals de rijksoverheid ons voorschrijft. Wij willen niet iets opleggen, maar werken aan de intrinsieke motivatie, dat is ook veel duurzamer. Wij geloven meer in vrijwilligerswerk dan in een verplichte tegenprestatie en dat hebben we ook zo in onze verordening staan. (...) De raad heeft gezegd we willen een statement maken en laten zien dat het op onze manier beter kan. Als de staatssecretaris onze verordening ziet, zal haar opvallen dat wij een beetje burgerlijk ongehoorzaam zijn.” Haar collega die het beleid voor de vrijwillige tegenprestatie heeft gemaakt, motiveert dit als volgt: “Wie wil nou een vrijwilliger die het vrijwilligerswerk niet wil doen? Daar zit toch niemand op te wachten?” Zij stelt dat het gaat om mensen motiveren en mogelijkheden bieden. De directeur Publiekszaken benadrukt dat Oss bewust voor een andere aanpak van de tegenprestatie kiest en stelt: “Decentralisatie betekent ruimte geven aan de gemeente. Oss wil perspectief bieden aan mensen en hun talenten benutten.”

De ‘Raadsinformatiebrief Resultaten 2016’ (februari 2017) bevat een passage waaruit blijkt hoe Oss de tegenprestatie invult met vrijwilligerswerk én bewust de wet niet correct uitvoert door deze géén verplichtend karakter te geven: “Als een betaalde baan niet mogelijk is, worden mensen met een bijstandsuitkering gestimuleerd tot het verrichten van vrijwilligerswerk. Bij elke vorm van contact wordt de mogelijkheid tot vrijwilligerswerk onder de aandacht gebracht. Dit doen we in samenwerking met Ons Welzijn. (...) Vanuit het armoedebeleid is een aandachtsfunctionaris aangesteld die de verbinding maakt tussen vraag naar vrijwilligerswerk en aanbod van mensen die interesse hebben. Op deze manier geven we in Oss invulling aan de “tegenprestatie”. De inspectie SZW meldde dat de tegenprestatie een verplichtend karakter moet hebben. Ondanks onze goede resultaten op vrijwilligerswerk voeren we formeel de wet niet correct uit. Voorlopig wijzigen wij onze dienstverlening niet en zo nodig gaan we een gesprek aan met de staatssecretaris.”

Het hoofd van de uitvoerende afdeling Werk en Inkomen kan voor grote beleidsontwikkelingsthema’s een beroep doen op beleidsadviseurs van de dienst Stadbeleid. Bijvoorbeeld in de benadering van de samenhang tussen werk en zorg. “De koppeling tussen de Participatiewet en de Wmo is er nog onvoldoende, we waren de afgelopen jaren zo druk met de uitvoering van de Participatiewet. Maar ik heb nu een beleidsmedewerker gevraagd om hier een plan ‘Werk gaat voor zorg’ voor te maken. Want nu is het nog zo dat afhankelijk van waar iemand zich meldt, geplaatst wordt. Komt iemand bij MEE, dan wordt het dagbesteding en komt zo iemand bij ons, dan proberen we beschut werk. Dit mag niet leidend zijn, het gaat om iemands ontwikkeling. De aanbieders van dagbesteding hebben er nu nog een belang bij en werken onvoldoende aan doorgroei richting werk.”

### 9.2.2 Organisatie

Het hoofd Werk en Inkomen schetst een beeld van de situatie en de aanpak daarvan in haar gemeente. “Oss heeft in vergelijking tot andere gemeenten in de regio een hoge werkloosheid en een lage bijstandsdichtheid. Maar het volume van uitkeringen stijgt nog steeds.” Ze geeft aan dat in Oss 1700 mensen een uitkering ontvangen en dat daarnaast 200 mensen met loonkostensubsidie bij werkgevers werken (ontvangen geen uitkering, maar de loonkostensubsidie wordt wel betaald uit het BUIG budget). Eén derde deel van de bijstandspopulatie is redelijk bemiddelbaar en kan binnen een jaar uitstromen naar betaald werk, eventueel met loonkostensubsidie of naar een beschutte werkplek. Hiervoor is het team Werk (25 fte). Tweederde deel heeft een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Hiervoor is het team Inkomen (40 fte), dat ook de uitvoering van het minimabeleid doet. Een grote afstand tot de arbeidsmarkt kan zijn ontstaan door leeftijd, multi-problematiek, taalproblemen of schulden. Bijna 300 mensen die deel uitmaken van deze groep verrichten vrijwilligerswerk. Ongeveer 200 mensen werken in deeltijd, maar kunnen door beperkingen niet meer uren werken. Zij blijven aangewezen op een aanvullende uitkering. De gemeente probeert een ander deel van dit bestand alsnog te activeren, zodat ze op termijn aangemeld kunnen worden voor bemiddeling naar een betaalde baan.

Het hoofd legt uit dat ze werken met een objectieve diagnosetool om het bestand te analyseren. Deze tool bevat vragen op verschillende leefgebieden, zoals wonen en schulden. Het bestand wordt ingedeeld in zes profielen: zelfredzaam, arbeidsbemiddeling, arbeidstoeleiding, sociale activering, zorg/hulpverlening en rust. De diagnose is dynamisch. Bij elk contact nemen consulenten relevante vragen door met klanten. Minimaal jaarlijks vindt contact plaats om te kijken hoe het gaat en wordt de diagnose desgewenst aangepast. De bestandsanalyse wordt gebruikt voor verbetering van de dienstverlening.

Het hoofd zet uiteen hoe haar afdeling Werk en Inkomen te werk gaat: “W&I zit anders dan Wmo bewust niet in de wijken. Het gaat om de ‘mindset’. Een werkgever komt ook niet naar de wijken toe. Het is belangrijk dat de burger zelf contact zoekt met de gemeente voor een tijdelijk inkomen.” In het gemeentehuis is een WIS-plein (werk, inkomen en schuldhulpverlening). Bij de ‘telefonisch poort’ worden enkele vragen gesteld, bijvoorbeeld of mensen eigen geld hebben of een WW-uitkering kunnen aanvragen. Zo niet, dan wordt direct een afspraak gemaakt om langs te komen op het WIS-plein. Voor jongeren onder de 27 jaar geldt eerst een zoektermijn van vier weken: ga naar school of werk zoeken. Boven de 27 jaar vindt een breed intakegesprek plaats via de diagnosetool, waarin ook de gezondheidssituatie en eventuele schulden aan de orde komen. Volgende stap is de definitieve aanvraag, controle van gegevens en binnen twee weken ontvangt de cliënt een uitkering. De bijstandspopulatie neemt toe en daar wil de gemeente mee aan de slag. Daarvoor wordt het bestand geanalyseerd met een diagnosetool om mensen in een profiel te kunnen indelen en vervolgens ook te kunnen volgen. In deze resultaatgerichte benadering en het monitoren van het bestand is *New Public Management* te herkennen.

Oss verwacht dat mensen die een uitkering ontvangen, re-integreren of participeren. Het hoofd: “Mensen met potentie om te werken, gaan naar arbeidstrainingcentrum de Ronde. Dit is een publiek/privaat bedrijf waar cliënten productiewerk verrichten. Werken bij de Ronde houdt de deelnemers fit of maakt ze fit voor de arbeidsmarkt. Tevens kan bij de Ronde een betere diagnose worden gesteld dan in de spreekkamer. (...) Op de Ronde komen ook de accountmanagers langs met passende vacatures. Zij kennen namelijk de werkzoekenden die werken bij de Ronde. Aanmelding bij de Ronde is niet standaard, maar moet passen bij de dienstverlening die de klant nodig heeft. Op de Ronde worden ook speeddates en vacaturemarkten georganiseerd.” Ze geeft aan dat de groep die momenteel een uitkering aanvraagt en snel is te bemiddelen kleiner wordt, de nieuwe instroom heeft meer problemen.

Het hoofd legt uit dat met de mensen die de potentie (nog) niet hebben om naar de Ronde te gaan op andere manieren wordt ingezet op activering. “Hierbij vindt het gesprek plaats vanuit mogelijkheden, wat kun je wel?” Binnen het team Inkomen werken twee verbindingsmakelaars voor het leggen van de juiste verbindingen buiten én binnen de organisatie. De ene heeft een externe focus en onderhoudt het netwerk van (welzijns)organisaties die bemiddeling en plaatsing op passend vrijwilligerswerk doen. De andere heeft een interne focus en informeert de consulenten die goed zicht hebben op de caseload over de mogelijkheden voor participatie.



De verbindingsmakelaar extern ziet haar rol vooral als het met elkaar in contact brengen van mensen binnen en buiten de gemeente door gesprekken aan te gaan over hoe de instellingen en de gemeente werken. Ze geeft aan dat in het kader van meer wijkgericht werken de sociale teams in Oss sinds april 2017 ook een consulent voor inkomen, armoede en schuldhulp hebben. In de wijk gaat het vooral om de participatie van mensen, het meedoen. In het gesprek tussen klant en consulent wordt besproken wat de mogelijkheden zijn, wat de klant al wel doet of zou kunnen doen en of er nog belemmeringen zijn. Als een financiële belemmering actief worden in de weg staat, kan bijzondere bijstand worden ingezet. De gemeente spreekt mensen aan op hun eigen verantwoordelijkheid. In beginsel wordt men geacht naar het gemeentelijke WIS-plein te komen en vervolgens aan de slag te gaan met activiteiten in het kader van terugkeer naar de arbeidsmarkt of activiteiten in het kader van vrijwilligerswerk. Deze activering sluit aan bij *Societal Resilience*. De gemeente werkt voor de participatiedoelgroep aan het netwerk met relevante organisaties en de verbetering van de eigen dienstverlening. Hiervoor worden verbindingsmakelaars ingezet. Deze werkwijze sluit goed aan bij *New Public Governance*.

### 9.2.3 Bekostiging

In de programmabegroting 2016-2019 van de gemeente Oss heeft de relatie burger en overheid een prominente rol. Hierin is een onderdeel opgenomen met de titel 'Kracht van de samenleving' en als ambitie: "We bevorderen een sterke en leefbare samenleving in een nieuwe rolverdeling. Oss, we maken het samen, voor elkaar. We zijn een gemeente die de kracht van mensen en hun netwerken centraal stelt, hun professionaliteit en expertise erkent en waardeert. We zijn een gemeente die deze krachten in de samenleving herkent, zijn gang laat gaan, viert, ondersteunt, mobiliseert, versterkt, verbindt en zo nodig afdwingt. We zijn een gemeente die maatschappelijk effect en zelforganisatie voorop stelt. We helpen mensen actief waar deze oriëntatie of dit vermogen tekort schiet. Uitval en uitsluiting zijn onderwerpen waar de gemeente bij betrokken blijft." Doelen zijn participatie en meer ruimte voor actief burgerschap. "We staan voor de uitdaging om onze nieuwe rol als faciliterende en bemiddelende partij in de netwerksamenleving verder vorm te geven." (p.17). Oss zet in op een meedenkende overheid en meer invloed, betrokkenheid en eigenaarschap van de burger.

In navolging van het onderdeel over 'Betrokken Burgers' in het coalitieakkoord gaat dit onderdeel van de begroting ook in op hoe Oss de relatie tussen gemeente en burger ziet. Het gaat om "de kracht van mensen en hun netwerken", de gemeente krijgt een nieuwe rol "als faciliterende en bemiddelende partij in de netwerksamenleving". Hieruit spreekt duidelijk een combinatie van *Societal Resilience* en *New Public Governance*.

Programma 2. 'Werk, inkomen en onderwijs' heeft als ambitie: "Iedereen doet mee naar vermogen. We streven ernaar om iedereen zoveel mogelijk te laten participeren. In werk, op school en breder in de samenleving, bijvoorbeeld met vrijwilligerswerk. Ons doel is zelfredzaamheid en (economische) zelfstandigheid. Onze opdracht is om de kwetsbare inwoner op de arbeidsmarkt te begeleiden naar werk, primair in regulier werk. Daarbij is het van belang dat het onderwijs goed aansluit op de arbeidsmarkt en dat uitval in het onderwijs zoveel mogelijk wordt voorkomen." (p.38).

Het begrotingsprogramma kent in totaal zes doelstellingen, waarvan drie over werk en participatie: "Doelstelling 1. Stroomlijnen van regionaal en lokaal arbeidsmarktbeleid." (p.39). De gemeente werkt aan een regionale arbeidsmarkt met economische groei en werkgelegenheid, ook voor de onderkant van de arbeidsmarkt. Oss benadert dit integraal vanuit economie, ruimtelijke ontwikkeling, onderwijs en werk en inkomen.

"Doelstelling 2. Kwetsbare groepen hebben onze prioriteit." (p.40). De gemeente ondersteunt kwetsbare doelgroepen op de arbeidsmarkt. "We verwachten van mensen dat ze, ook als sprake is van beperkingen, het arbeidsvermogen dat ze hebben aanspreken en benutten. (...) We werken intensief samen met partijen in het veld en richten ons op het behalen van een startkwalificatie en/of (economische) zelfstandigheid. Als dat niet lukt, richten we ons op ondersteuning bij het vinden van zinvolle dagbesteding."

"Doelstelling 3. Actieve inzet van vrijwilligerswerk." (p.40). De gemeente vindt actieve inzet van inwoners onmisbaar, benoemt dat vrijwilligers actief zijn in alle facetten van het sociaal domein en dat vrijwilligerswerk kansen geeft voor ontplooiing, talentontwikkeling en ontmoeting. Ingezet wordt op stimuleren van inwoners die niet meer uitstromen naar de arbeidsmarkt om vrijwilligerswerk te doen.

Van het totaalbedrag van ongeveer € 64,1 miljoen voor het programma ‘Werk, inkomen en onderwijs’ is het participatiebudget met € 24,6 miljoen het grootste begrotingsproduct.

De controller die verantwoordelijk is voor de financiën sociaal domein geeft aan dat de gemeente jaarlijks € 3 à 3,5 miljoen besteedt aan re-integratie en participatie activiteiten. Het hoofd Werk en Inkomen legt uit dat dit budget wordt ingezet voor het arbeidstrainingscentrum de Ronde, het gedragsveranderend programma Focus, de uitvoeringskosten en allerlei maatwerktrajecten. Deze middelen worden vooral benut voor wat binnen de gemeente wordt aangeduid als de middengroep. Niet voor de bovenlaag, waarvan de verwachting is dat deze zelf wel weer aan de slag komt, maar ook niet voor de onderlaag met grotere afstand tot de arbeidsmarkt.

Het hoofd legt uit dat de gemeente een grove driedeling in het bestand onderscheidt:

1. Groep die zelfredzaam is:

Deze groep krijgt dienstverlening, maar hier wordt geen budget op ingezet.

2. Groep nog ‘rijp’ te maken voor arbeidsmarkt:

Voor deze groep wordt vooral het budget ingezet.

3. Groep met afstand tot de arbeidsmarkt:

Voor deze groep wordt geen budget ingezet, maar het doel is om hier meer aandacht te geven door verbinding te leggen met Wmo-dagbesteding.

Binnen de gemeente bestaat de ambitie om tot een verbinding van de thema’s werk en zorg te komen. De controller hierover: “Goed als die mensen (de onderkant arbeidsmarkt doelgroep) ook aan de slag kunnen en dat we het beschikbare budget sociaal domein gericht inzetten.”

Zowel de controller als het hoofd benoemen de loonkostensubsidie als financieel aandachtspunt voor werk en inkomen. De gemeente is succesvol in het mensen aan het werk helpen met inzet van dit instrument. Zo helpt de gemeente enerzijds weliswaar mensen uit de uitkering, maar alle verstrekte loonkostensubsidies drukken wel op het inkomensbudget dat de gemeente van de rijksoverheid krijgt.

In het programma in de begroting over werkgelegenheid en de toelichting daarop van betrokken zijn verschillende richtingen te zien. Allereerst, “Kwetsbare groepen hebben onze prioriteit.”, een doelstelling waarbij ook verwacht wordt dat mensen “het arbeidsvermogen dat ze hebben aanspreken en benutten”. Aandacht voor kwetsbare groepen past bij *Public Administration*, maar dit is niet zeer uitgesproken omdat van hen verwacht wordt dat ze ook hun arbeidsvermogen gebruiken. De gemeente is bezig met het aan het werk krijgen van mensen door gericht loonkostensubsidie in te zetten en heeft daarbij aandacht hoe dit drukt op het inkomensbudget. Hierin is het streven om de beschikbare middelen doelmatig en doeltreffend in te zetten, dit past bij *New Public Management*. De gemeente werkt intensief samen met partijen in het veld. Dit duidt op de aanwezigheid van *New Public Governance*. Het gaat om meedoen naar vermogen, zo veel mogelijk participeren, zelfredzaamheid en zelfstandigheid. Hierin is *Societal Resilience* zichtbaar.

De begroting kent een programma dat zich specifiek richt op dienstverlening. Programma 9. ‘Bestuur, organisatie en dienstverlening’ heeft als ambitie: “Het bestuur en de organisatie stellen de kracht van de samenleving centraal en willen optimaal gebruik maken van deze kracht van de samenleving. Dat wil zeggen van (burger)kracht van mensen, van netwerken en van samenwerkingsmogelijkheden. Dat leidt tot een toenemende interactie met en betrokkenheid van inwoners, maatschappelijke partners en ondernemers. De zeggenschap en verantwoordelijkheid van de maatschappij wordt verder verstevigd. Om de kracht van de samenleving te benutten en de rol van de overheid te veranderen gaan we op een andere manier werken en organiseren. Dit vraagt transparantie in het proces van besluitvorming en een organisatie die samenwerkt, co-creatie met anderen aangaat, oplossingsgericht is en zorgt voor een goede dienstverlening.” (p.98). Het gaat over de ontwikkeling naar “een netwerkorganisatie die krachten in de samenleving herkent, zijn gang laat gaan maar ook actief ondersteunt, mobiliseert, versterkt, verbindt en deze ook productief kan maken” (p.98). De gemeente stelt inwoners en bedrijven centraal in het handelen, gemeentelijke kernwaarden zijn betrokken, makkelijk bereikbaar, integraal werken en kundige dienstverlening. “De mondige, digitaal vaardige klant vraagt om een andere rol van de overheid.” (p.98). Klanttevredenheid is een effectindicator. Oss wil de netwerkorganisatie verder ontwikkelen om programmasturing toe te passen vanuit inhoudelijke opgaven, zoals de transitie in het sociaal domein. Dienstverlening in het sociaal domein wordt in samenhang gebracht.

Aan het programma ‘Bestuur, organisatie en dienstverlening’ wordt € 78,9 miljoen uitgegeven. De controller legt uit dat het grootste deel van deze middelen wordt ingezet voor de bekostiging van het ambtelijke apparaat, voor zover dat niet wordt doorberekend aan een ander begrotingsprogramma. Dit programma over dienstverlening staat in het teken van “de kracht van de samenleving”. Dit is een duidelijk voorbeeld van *Societal Resilience*. Echter om als gemeente die kracht van de samenleving te kunnen gebruiken, dient de gemeente naar een netwerkorganisatie te veranderen. Dit is kenmerkend voor *New Public Governance*.

De controller geeft aan dat de gemeente Oss in 2015 in totaal voor de nieuwe taken op zowel werk, zorg als jeugd ongeveer € 75 miljoen aan middelen heeft ontvangen. In dit eerste jaar is hier een positief resultaat op bereikt van zo’n € 7,5 miljoen (10% van het totaal). “Dat resultaat is ingezet in een reserve voor het sociaal domein, we kopen er geen lantaarnpalen voor.” Voorts is een innovatiebudget beschikbaar van € 0,6 miljoen voor twee jaar en jaarlijks € 0,15 miljoen voor experimenten in het sociaal domein. In de jaarlijkse financiële cyclus is aandacht voor zogenaamde 3O-ontwikkelingen: een situatie die Onuitstelbaar, Onvoorzienbaar en Onvermijdbaar is en daarom bijstelling en/of extra investering vereist. Binnen het sociaal domein heeft zich dit tot dusver alleen voorgedaan op het thema jeugd.

#### 9.2.4 Aansturing

De directeur voor het sociaal domein stelt dat het in de gemeente Oss bij de aanpak van de Participatiewet om twee uitgangspunten gaat: “Iedereen moet mee kunnen doen!” en “In Oss begeleiden we iedereen die dat kan naar betaald werk, we bieden een perspectief.” Bij de invulling en uitvoering hiervan is belangrijk hoe de organisatie werkt en wordt aangestuurd, hoe met maatschappelijke ontwikkelingen wordt omgegaan en de benadering van klanten. De gemeente werkt als een matrixorganisatie waarin veel over de drie diensten heen wordt samengewerkt. In de praktijk betekent dat bijvoorbeeld dat het hoofd van de uitvoerende afdeling Werk en Inkomen (binnen Publiekszaken) voor grote beleidsontwikkelingsthema’s een beroep doet op beleidsadviseurs van de dienst Stadsbeleid. Zij stelt: “We zijn een twee-eenheid, beleid kan niet zonder uitvoering en omgekeerd. (...) Een jaar of vijf geleden vonden we deze manier van werken best nog wel een beetje spannend en waren er vragen over de hiërarchische en projectmatige aansturing, maar inmiddels zijn we er aan gewend. We werken in een soort matrix over afdelingen en diensten heen in gezamenlijkheid aan de opdracht.”

De betrokkenen zijn positief over de gemeentelijke benaderingswijze. Het hoofd: “We zijn mensgericht, we willen het maximale uit mensen halen. Dat zeggen wel meer gemeenten, maar wij doen het ook. Daar hebben wij extra mensen op ingezet, bijvoorbeeld de externe verbindingsmakelaar.” De externe verbindingsmakelaar verwoordt het als volgt: “We blijven met mensen in gesprek. Niet met een negatieve ondertoon, maar positief: wat kun je en wat wil je? En hoe kunnen we jou daarbij helpen? Stel je houdt van tuinieren, dan kun je bij ons een beroep doen op de bijzondere bijstand voor een hark. Als mensen iets nodig hebben om mee te kunnen doen, dan kunnen we dat vanuit de bijzondere bijstand betalen.”

Hieruit blijkt dat participatie in Oss twee kanten kent. Enerzijds actief zijn, bijvoorbeeld door middel van vrijwilligerswerk, en anderzijds ook mee kunnen doen en daarvoor gebruik kunnen maken van bijzondere bijstand. De directeur voor het sociaal domein vindt dat Oss inwoners en professionals serieus neemt: “Wij stellen de inwoners en de talenten en mogelijkheden van inwoners centraal en zoeken samen met inwoners naar oplossingen waarbij zij de regie hebben of weer krijgen. En zoals wij kijken naar inwoners, zo kijken wij ook naar professionals. Zij vervullen een cruciale rol in het slagen van de transitie. We sturen op ruimte voor professionals. Maatwerk, doen wat nodig is en mogelijk maken wat nodig is. We stellen inhoud en innovatie voorop. Vernieuwen kost tijd, aandacht voor mensen en er is vertrouwen en legitimatie van bestuur en directie. De sleutel tot succes ligt in de relatie tussen inwoners en professionals. Werken vanuit het hart.”

In Oss bestaat ook de behoefte om verder door te ontwikkelen, onder meer op de verbinding van werk en inkomen en zorg en welzijn. De directeur sociaal domein stelt: “De toegang voor inwoners met vragen voor (inkomens)ondersteuning en werk is georganiseerd bij de gemeente en niet in de sociale teams. We zien dan ook dat in de dienstverlening de koppeling tussen de Participatiewet en de WMO nog onvoldoende gebeurt. De ontwikkeling van een integrale aanpak is een langdurig leerproces van gemeente en partnerorganisaties. De gemeente kiest bewust voor samen leren, reflecteren en verbeteren aan de hand van casuïstiek en faciliteert de professionals in het netwerk.”

Bij deze behoefte aan doorontwikkeling is oog voor de uitdagingen waar de gemeente voor staat. Een aandachtspunt is dat het uitkeringsbestand stijgt en ook de groep met loonkostensubsidie groeit, beide drukken op het budget vanuit de rijksoverheid. Het hoofd zou daarom een maatschappelijke kosten-batenanalyse naar het gebruik van het instrument interessant vinden.

Een voorbeeld van de doorontwikkeling is een pilot met regelluwe bijstand. De vraag die onderzocht gaat worden is of mensen eerder in beweging komen, gaan werken of maatschappelijk actief worden als je hen geen sollicitatieplicht of een verplichte tegenprestatie oplegt.

De verbindingsmakelaar extern geeft aan dat zij graag meer zou willen samenwerken met enkele andere domeinen en partijen waar nog weinig of geen samenwerking mee is. Daarbij geeft ze als voorbeelden de zorg en in het kader van een gezond leven ook met sport.

Uit de wijze waarop de gemeente aanstuurt op de aanpak van de Participatiewet spreekt duidelijk hoe Oss zich wil presenteren aan de inwoners en de organisatie (matrix) daarop inzet. Niet met een aanbod vanuit gemeentelijke diensten (kokers), maar “werken vanuit het hart”, “mensgericht” en aansluitend op de vraag van de inwoners en hun leefwereld. Inzet van verbindingsmakelaars zijn daar voor exemplarisch: naar buiten toe en het netwerk voor de gemeente onderhouden. Hetzelfde geldt voor de brede benadering van participatie van de inwoners waarbij ook oplossingen geboden kunnen worden door bijvoorbeeld bijzondere bijstand in te zetten. De gemeente ontwikkelt een integrale aanpak en wil daarin samen leren, reflecteren en verbeteren.

Leidend in de aansturing is een combinatie van het activerende en burgergerichte en in samenhang daarmee hoe de eigen organisatie optimale dienstverlening kan bieden aan die burger. Hierin is een combinatie zichtbaar van *Societal Resilience* en *New Public Governance*. De aandacht voor de groei van het bestand en de groep met loonkostensubsidie en de druk daardoor op het budget voor inkomen toont dat de gemeente ook oog heeft voor de gemeentelijke financiële positie. Dit duidt op de aanwezigheid van *New Public Management*.

## **9.3 Casus 2 thuiszorg**

### *9.3.1 Beleid*

In de casus tegenprestatie zijn uit het coalitieakkoord 2015 – 2018 ‘Durven door te doen’ van januari 2015 reeds de ambitie ‘Betrokken burgers’ over burgerparticipatie en bij ‘Sociaal Oss’ de benadering van de decentralisaties in het sociaal domein besproken. Op het thema zorg stelt de coalitie: “Door uit te gaan van (on)mogelijkheden van burgers en hun directe omgeving, kunnen we hulp eerder en meer op maat bieden. We kunnen sterker op preventie inzetten dan voorheen. We kunnen nu sturen op lichtere vormen van zorg en begeleiding voor mensen, omdat we er eerder bij kunnen zijn. We kunnen maatwerk leveren, zorg en welzijn minder complex maken, beter toegankelijk en goedkoper in de uitvoering. Het principe van één gezin, één plan en één regisseur vinden we daarbij een goed uitgangspunt.” (p.18).

In deze passage over zorg gaat het om uitgaan van “(on)mogelijkheden van burgers en hun directe omgeving” en sturen op “lichtere vormen van zorg en begeleiding voor mensen”. Hier spreekt een coalitie die meer uit wil gaan van de eigen verantwoordelijkheid van de burger en een kleinere rol voor zichzelf ziet weggelegd, passend bij *Societal Resilience*. Ook gaat het over maatwerk, minder complexe zorg en betere toegankelijkheid. Hierin is aandacht voor gemeentelijke dienstverlening te herkennen, passend bij *New Public Governance*. Tot slot wijst goedkoper in de uitvoering op aandacht voor financiën en *New Public Management*.

De eerste stap in de beleidsontwikkeling van de Wmo sinds de totstandkoming van het kabinet Rutte/Asscher zet Oss met het 'Wmo-beleidsplan' (mei 2013). Het (toenmalige) college gaat in op de veranderende rol van overheid en verzorgingsstaat, toename van gemeentelijke verantwoordelijkheden als gevolg van de decentralisaties en de verlaging van het budget. "Aan de ene kant verandert dus de visie op de rol van de overheid: we gaan meer uit van iemands mogelijkheden en van de omgeving. Aan de andere kant is verandering noodzakelijk omdat er minder financiële middelen zijn." (p.3). "Het doel van de Wmo is: zorgen dat mensen kunnen meedoen." (p.4). Oss wil kantelen van "zorgen voor" naar "zo veel mogelijk uitgaan van wat de burger of zijn omgeving nog wel kan" en "welke mensen in het netwerk de burger kunnen helpen" (p.4). "We lossen problemen dus niet langer meteen met professionals en individueel op. Maar we kijken naar de talenten die iemand heeft en de kansen die de omgeving biedt om mee te doen. Dit vraagt om een verdere cultuurverandering bij alle partijen, bij burgers, professionals, maar ook bij de gemeente zelf." (p.4) Voor zwaardere zorgvragen blijft professionele zorg beschikbaar. Ingezet wordt op bewegen van 2<sup>e</sup> lijn (specialistische voorzieningen), naar 1<sup>e</sup> lijn (sociale professionals), naar 0<sup>e</sup> lijn (gewone leven en algemene voorzieningen). Kwetsbare groepen worden zoveel mogelijk ontzien. De gemeente vervult een rol als regisseur en opdrachtgever. Ten aanzien van individuele voorzieningen voor mensen met een beperking wil het college "een omslag van claim- en aanbodgericht werken (voorzieningen en hulpmiddelen) naar vraag- en resultaatgericht werken (participatie en zelfredzaamheid)." (p.22). Streven is meer algemene en collectieve oplossingen, de individuele voorzieningen vormen het sluitstuk op de ondersteuning.

In dit beleidsplan zijn verschillende elementen te herkennen. Voor zwaardere zorgvragen blijft zorg beschikbaar en kwetsbare groepen worden ontzien. De gemeente wil mensen die meer zorg nodig hebben ontzien en voelt zich daarvoor verantwoordelijk, voorbeelden van *Public Administration*. Ook is aandacht voor de verandering van maatwerk naar algemene voorzieningen "omdat er minder financiële middelen zijn". De gemeente richt zich op de financiën, herkenbaar voor *New Public Management*. Het gaat over cultuurverandering en de gemeente als regisseur. De gemeente is bezig met haar rol ten opzichte van de samenleving, passend bij *New Public Governance*. Het plan gaat over meedoen, kantelen van zorgen voor naar bedenken wat de burger of zijn omgeving nog kan en een streven naar meer algemene en collectieve oplossingen en minder individuele. Dit wijst op een focus op meer eigen verantwoordelijkheid voor de burger, zeer herkenbaar voor *Societal Resilience*.

Voor de beleidsmatige invulling van de Wmo 2015 heeft Oss samen met de regiogemeenten het Regionaal beleidskader 'Van AWBZ naar Wmo' – deel 1 (september 2013) gemaakt. Uitgangspunt is de kanteling "van zorgen voor naar helpen zorgen dat" (p.4). Ondersteuning is gericht op mensen zo veel mogelijk zelfstandig of met hulp van hun directe omgeving mee laten doen, hiervoor is samenwerking tussen professionals en vrijwilligers essentieel. In de toegang tot ondersteuning wordt gewerkt met de methode 'Het gesprek', stapsgewijs naar een oplossing en een plan toewerken. Het kader gaat in op het opdrachtgeverschap en het gewenste financieringsmodel, sturen op effecten in plaats van aanbod en stimuleren van innovatie. Als gewenste effecten benoemen de gemeenten zo zelfstandig mogelijk meedoen in de samenleving, oplossingen vinden voor ondersteuningsvragen in de omgeving en afname van de vraag op de 2<sup>e</sup> lijn.

Met oog op inwerkingtreding van de Wmo 2015 komt het Regionaal beleidskader 'Van AWBZ naar Wmo' – deel 2 (september 2014) tot stand. Over "zorgen voor elkaar": "We vragen burgers die iets voor een ander kunnen doen om ook daadwerkelijk hun bijdrage te leveren. In het zorgen voor elkaar heeft ook de gemeente een rol. Als het even niet meer gaat, of als een onderdeel van de taak te zwaar wordt, zorgt de gemeente voor passende ondersteuning. Ook is de gemeente verantwoordelijk voor burgers die langdurig, soms levenslang, specialistische ondersteuning in de thuissituatie of in dagopvang nodig hebben. We kijken daarom kritisch naar de haalbaarheid van het inzetten van eigen mogelijkheden." (p.5). De gemeenten zetten in op vrijwilligerswerk en digitale netwerken voor het leggen en onderhouden van sociale contacten. Eén van de uitgangspunten is dat het om de vraag van de burger gaat en niet om het aanbod van de dienstverlener. Over "meedoen en mee kunnen doen" in de samenleving. "In de ideale situatie hebben bestaande voorzieningen een bredere functie, voor een bredere doelgroep én voor de wijk. De burger gaat uit van de eigen mogelijkheden en zoekt in de eerste plaats samen met zijn naasten in het eigen netwerk naar een evenwichtige verdeling van de ondersteuningstaken. De welzijns- en zorgprofessionals uit de eerste en tweede lijn werken preventief door het systeem rondom de burger te versterken en bieden waar nodig ondersteuning." (p.9).

Hierbij is aandacht voor dagbesteding en het versterken van de bestaande voorzieningen, het streven is deze eenvoudig en dichtbij te organiseren. Ook komt bekostiging van de voorzieningen aan de orde. “De gemeenten in onze regio benutten de mogelijkheid om eigen bijdrage te heffen volledig (...). Burgers betalen op deze manier de (maximale) eigen bijdrage naar financiële draagkracht.” (p.16). Gemeenten hebben ook de mogelijkheid om de kosten van algemene voorzieningen in rekening te brengen bij de gebruikers. “We gaan van deze mogelijkheid gebruik maken. Per voorziening is er de afweging of deze voor de doelgroep of de individuele gebruiker bereikbaar en betaalbaar is.” (p.17). Zo nodig ontvangt een zorgaanbieder subsidie om de kostprijs voor gebruikers te verlagen of krijgt een individuele burger voor het gebruik van de voorziening een bijdrage (compensatie).

In regionaal verband willen de gemeenten verder werken aan de kanteling van het sociaal domein, de transitie van AWBZ naar Wmo 2015 wordt afgestemd met de transities Participatiewet en Jeugdwet. De regionale beleidskaders gaan over de kanteling “van zorgen voor naar helpen zorgen dat”. Dit is de beweging naar meer eigen verantwoordelijkheid voor de burger en minder gemeentelijke zorg, passend bij *Societal Resilience*. De gemeente zorgt echter voor passende ondersteuning als mensen zich niet zelf kunnen redden. Dit is een element dat wijst op de aanwezigheid van *Public Administration*. Voorts komen monitoring en bekostiging aan de orde, evenals het heffen van een eigen bijdrage voor voorzieningen. Uit deze aandacht voor de financiën blijkt de aanwezigheid van *New Public Management*. Tot slot is er ook aandacht voor digitale netwerken om sociale contacten te leggen en te onderhouden. Hierin is *New Public Governance* zichtbaar.

In 2014 vindt een pilot in de thuiszorg plaats. Acht gemeenten sluiten een nieuw contract af met zorgaanbieders gebaseerd op resultaatfinanciering in plaats van op aantal uren zorg. De aanbieder ontvangt voor elke burger hetzelfde bedrag en kijkt hoe het resultaat ‘een burger kan een huishouden voeren’ is te realiseren, dit bedrag is geleidelijk afgebouwd. Deze pilot is geëvalueerd en de uitkomst is uitgewerkt in het ‘Plan van Aanpak. Uitwerking evaluatie Huishoudelijke verzorging’ (juni 2015). Het doel is: “Het organiseren van kwalitatief goede huishoudelijke verzorging, in afstemming met welzijn en zorg, passend bij de zorgbehoefte van de burger, binnen de financiële kaders.” (p.2). “Uitgangspunt is dat de burger de regie neemt voor zijn vraag. Samen met het netwerk kan hij of zij sturen op wat nodig is. Ons uitgangspunt is te zorgen voor stabiliteit voor 2016.” (p.2). Met dit plan beogen de gemeenten directe actie indien burgers niet de juiste zorg ontvangen, heldere uitgangspunten voor het contracteren van de thuiszorg per 2016, het oplossen van signalerings- en afstemmingsproblemen, afspraken over innovatie en bekendheid met klachtenprocedures en wijzigingen in de thuiszorg bij burgers, aanbieders en welzijnsorganisaties. Het plan benoemt een aantal kritische succesfactoren zoals de tijdelijkheid van de financiering, de medewerking van zorgaanbieders en het kunnen bieden van een goed arrangement in complexe gevallen en de inzet van welzijn. Het plan wordt uitgevoerd in 2015 en 2016.

Een beleidsadviseur Wmo over de pilot: “In 2014 is Oss met de zorgaanbieders in gesprek gegaan over een nieuwe invulling van de thuiszorg. Bewust al voor de bezuinigingen van de rijksoverheid aan om zo met dit project de tijd te hebben om te experimenteren met resultaatfinanciering. Voor sommige mensen die al thuiszorg hadden, betekende dit een achteruitgang in uren omdat bij deze mensen in het verleden coulant was geïndiceerd. Bij de resultaatfinanciering gaat het niet meer om aantal uren, maar om het resultaat een schoon huis. Toch werd deze nieuwe aanpak door sommige mensen wel ervaren als een teruggang in uren omdat de hulp minder langs kwam.”

Bij deze pilot thuiszorg gaat het om het beperken van de kosten en via de financiering sturen op het te behalen resultaat. Deze aandacht voor financiën en resultaat past goed bij *New Public Management*.

De directeur Publiekszaken geeft aan dat de hele raad achter de visie voor de vormgeving van de nieuwe maatwerkvoorziening thuiszorg staat. Alleen oppositiepartij SP is tegen de bezuiniging die is doorgevoerd. Dit was een breekpunt bij de onderhandelingen in de vorming naar de coalitie in 2015. Ook in de afgelopen jaren is hier veel politiek debat over geweest, de SP en later ook de PvdA en GroenLinks zijn tegen bezuinigingen op de thuiszorg.

### 9.3.2 Organisatie

De toegang tot de Wmo kent in Oss verschillende wegen. Een Wmo-consulent schetst hoe dit in de praktijk verloopt:

1. Via de telefoon: een beller spreekt een medewerker van de Wmo-backoffice die doorvraagt naar het probleem en kijkt of het een bekende of een nieuwe klant is. Bij een nieuwe klant volgt een quick scan om een beeld te vormen. Zo nodig volgt een melding met daarna een dossieronderzoek of huisbezoek. Deze huisbezoeken worden zo veel mogelijk opgepakt in de wijk.
2. Via één van de vijf sociale teams in Oss. Iemand kan zich melden bij een sociaal team met een vraag. Hoe de klant in contact komt met het sociaal team kan variëren. Dit kan telefonisch door te bellen met Ons Welzijn, maar sommige teams hebben een inloopsprekkuur in de wijk.
3. Via internet: de gemeente beschikt over een internetpagina met zowel informatie als een aanvraagmogelijkheid. Ingediende aanvragen komen ook bij de gemeentelijke Wmo-backoffice binnen. Een beleidsadviseur Wmo legt uit dat het in de praktijk ook wel voorkomt dat aanvragen van een sociaal team naar een Wmo-consulent worden overgedragen of omgekeerd. In principe vindt voor elke aanvraag voor een Wmo-voorziening een keukentafelgesprek plaats, tenzij het een vervolgvraag is die ook telefonisch kan worden afgehandeld.

Een telefonische quick scan vindt plaats om een probleem in beeld te brengen. Vervolgens wordt een huisbezoek van een Wmo-consulent gepland voor het keukentafelgesprek, de vraagverheldering met de klant. In dit gesprek komen verschillende levensdomeinen aan de orde, het is een dwarsdoorsnede van het leven om te bepalen of het probleem dat iemand aankaart ook echt het probleem is of dat er toch iets anders achter zit. De consulent noemt als voorbeeld dat je sociale eenzaamheid niet alleen oplost met een scootmobiel. Ze legt uit dat in het verleden alleen op de hulpvraag van de klant werd gereageerd. Tegenwoordig wordt breder gekeken om in één keer alle mogelijke vragen te behandelen. Volgens haar zijn mensen soms verrast dat er toch een andere oplossing uitrolt dan waarvoor ze een aanvraag hebben gedaan. Hierbij merkt ze op dat over deze benadering discussie plaatsvindt omdat dit veel tijd kost en mensen er niet altijd van gediend zijn om hun leven prijs te geven voor één vraag. De beleidsadviseur geeft aan dat in het gesprek met de klant eerst wordt gekeken wat iemand zelf kan, of er een netwerk is van mensen dat wellicht iets kan betekenen en daarna komt de Wmo aan bod. Besproken wordt wat de klant met zijn netwerk zelf kan organiseren en waarop aanvullende zorg nodig is. Bepaald wordt welke zorg iemand nodig heeft en dat komt in een beschikking. Deze beschikking gaat naar de zorgaanbieder en die kijkt met de klant wat gedaan moet worden. Uit dat gesprek volgt een ondersteuningsplan en dat gaat weer naar de consulent of medewerker van het sociaal team.

In de wijze waarop Oss het contact met de klant heeft klinkt allereerst een klantgerichte benadering door. Na eerst een telefonisch contact met het sociale team of de gemeente wordt vrijwel altijd een huisbezoek afgelegd voor een keukentafelgesprek. Dat gesprek wordt breed ingestoken, verschillende levensdomeinen komen aan bod. Deze werkwijze past bij *New Public Management*. Inhoudelijk sluit het gesprek met de klant goed aan bij het beleid, eerst kijken wat de klant nog zelf of met zijn netwerk kan en daarna pas gaat het over met welke zorg de gemeente kan aanvullen. In deze focus op de eigen verantwoordelijkheid is *Societal Resilience* goed herkenbaar.

De medewerkers van de sociale teams zijn ondergebracht bij de organisatie Ons Welzijn. In de vijf sociale teams werken in totaal 60 medewerkers met expertise op verschillende disciplines. Het team dat de Wmo uitvoert, bestaat uit 18 consulenten. Een deel van hen participeert een dagdeel per week in één van de sociale teams, aan elk sociaal team zijn twee consulenten gekoppeld.

De beleidswijziging dat mensen voor thuiszorg een resultaat in plaats van een aantal uren per week krijgen geïndiceerd, werkt door in de uitvoering en de beleving van klanten. De beleidsadviseur merkt op: "Het is soms heel moeilijk als je ineens niet meer krijgt wat je voorheen wel had. En vaak zat bijvoorbeeld het koffiedrinken met de hulp ook in de tijd. En was de hulp het contact. Veel meer een welzijnsfunctie dan schoonmaken." Ze geeft aan dat in de overgangperiode bezwaren zijn binnengekomen van klanten die na een herindicatie ontevreden waren, maar dat het met de nieuwe klanten goed gaat. Bij alle klanten wordt gekeken wat mogelijk is. Er wordt gestuurd op een schoon en leefbaar huis, met de aandachtsgebieden en te verrichten activiteiten die daarbij horen. Gekeken wordt naar iemands hulpvraag, wat hij zelf kan, wat zijn netwerk kan, wat mogelijk een voorliggende voorziening is en vervolgens blijft een taak over waarvan de gemeente een zorgaanbieder in laat voorzien.

De consultant legt uit dat in het verleden werd getoetst wat iemand niet kon doen en voor compensatie van die beperking stond een bepaald aantal uren dat werd geïndiceerd. Nu gaat het meer om wat iemand zelf nog wel kan en de zorg voor elkaar. “Niet meer: ik heb recht op dit en dat, maar ik heb zelf een eigen verantwoordelijkheid.” In de praktijk wordt ze soms wel verrast, dan komt ze op huisbezoek en is sinds het eerste contact met de gemeente het probleem al opgelost door zelf aan creatieve oplossingen te werken. Soms ervaart ze ook wel weerstand van klanten, in die gevallen ziet zij het als uitdaging om toch een goed gesprek aan te gaan.

In de nieuwe resultaatgerichte wijze van indiceren van thuiszorg op een schoon en leefbaar huis is *New Public Management* te herkennen. In de benadering van wat iemand zelf nog kan en de zorg voor elkaar is *Societal Resilience* ook weer terug te zien.

Een belangrijke ontwikkeling in de uitvoering van de thuiszorg is het faillissement van Pantein, de grootste zorgaanbieder van Oss, begin 2015. De beleidsadviseur: “Pantein verkeerde vanaf 2012 als organisatie in financieel zwaar weer en kampte onder andere met hoge loonkosten door stijgend ziekteverzuim in combinatie met dalende omzetten. Zij zijn onvoldoende in staat geweest om te gaan met veranderingen. Andere zorgaanbieders is dit wel gelukt. Dit heeft voor veel reuring gezorgd in Oss, met acties van de FNV en de SP en zelfs een bezetting van het gemeentehuis.” De directeur voor het sociaal domein geeft aan dat Oss naar aanleiding hiervan vanaf het begin heeft meegewerkt met de staatssecretaris van VWS aan de HHT-regeling om werkgelegenheid in de thuiszorg te behouden.

### 9.3.3 Bekostiging

In de casus tegenprestatie zijn de ambitie ten aanzien van de relatie burger en overheid (‘Kracht van de samenleving’) en het programma over dienstverlening besproken. Deze casus gaat in op zorg. In de aanbiedingsbrief bij de begroting komen de decentralisaties aan de orde. “We hebben onder de noemer ‘decentralisaties’ nieuwe taken van rijk en provincie overgenomen. We willen ze op een verantwoorde wijze uitvoeren. We behouden in deze begroting voldoende financiële buffer om onzekerheden op dit gebied op te vangen. Daarnaast zetten we in op de transformatie van zorg naar welzijn. We gaan uit van de mogelijkheden van inwoners. We zorgen voor ondersteuning waar die nodig is. Om deze zogenoemde Kanteling kracht bij te zetten, stellen wij extra financiële middelen beschikbaar. Daarmee ontwikkelen we nieuwe, innovatieve vormen van ondersteuning dicht bij huis.” (p.4).

Alleen al in deze aanbiedingsbrief zijn verschillende punten te duiden. “We zorgen voor ondersteuning waar die nodig is.” De gemeente neemt haar verantwoordelijkheid, hierin is *Public Administration* zichtbaar. Een buffer voor onzekerheden en extra middelen voor de kanteling tonen aandacht voor de financiën en *New Public Management*. Uit het ontwikkelen van “nieuwe, innovatieve vormen van ondersteuning dicht bij huis” spreekt de wens om dienstverlening te verbeteren, hierin is *New Public Governance* te zien. In de “transformatie van zorg naar welzijn” en het uitgaan van de mogelijkheden van inwoners klinkt de eigen verantwoordelijkheid van de burger door en dus *Societal Resilience*.

Programma 1. ‘Zorg en welzijn’ heeft als ambitie: “Oss is een sociale gemeente waarin iedereen mee kan doen. We gaan uit van de mogelijkheden van de inwoner en de ondersteuning die nodig is als gevolg van beperkingen in het maatschappelijk functioneren. De meeste inwoners zijn prima in staat problemen zelf het hoofd te bieden. Inwoners die ondersteuning nodig hebben krijgen die zo licht mogelijk of zo zwaar als nodig, zo snel mogelijk en zo dicht mogelijk bij huis. Om vragen van (kwetsbare) inwoners dichtbij te signaleren en samen op te lossen zijn teams van professionals in de wijk opgericht. Inwoners die op gespecialiseerde ondersteuning zijn aangewezen verwijzen we snel en effectief door. Voor de groep mensen die tijdelijk of chronisch (ook zwaardere) ondersteuning nodig hebben is die beschikbaar. De ondersteuning sluit aan op de eigen mogelijkheden en behoeften. Maatwerk is het uitgangspunt.” (p.26). Genoemd wordt dat het programma nog geen effect- en prestatie-indicatoren kent omdat landelijk geen goede (meetbare) voorbeelden beschikbaar zijn. De gemeente wil indicatoren ontwikkelen en experimenteren met verantwoording van de gemeente naar burgers (horizontaal). Het begrotingsprogramma kent vier doelstellingen:

“Doelstelling 1: Bevorderen van de kracht van de samenleving.” (p.27). Hierbij gaat het om de gelegenheid bieden aan inwoners om initiatief te nemen en ruimte bieden aan maatschappelijke initiatieven zoals zorgcoöperaties.



“Doelstelling 2. Er is voldoende en adequate ondersteuning vanuit de Wmo, jeugdhulp en welzijn.” (p.28). Onder deze doelstelling vallen Wmo-voorzieningen zoals thuiszorg. Gemeentelijk uitgangspunt is “zelfregie en/of inzet van de sociale omgeving”.

“Doelstelling 3: Goede samenwerking met en tussen alle partijen in het veld.” (p.30). De gemeente vindt het belangrijk om afstemming te zoeken met zorgverzekeraars en zorgkantoren om te voorkomen dat cliënten “in een gat tussen verschillende wetten en uitvoerders vallen”.

“Doelstelling 4: Effectieve en professionele toegang tot zorg en ondersteuning.” (p.30). De gemeente werkt aan een netwerk van plekken waar mensen vragen kunnen stellen en ondersteuning kunnen krijgen en van waaruit ze zo nodig doorgeleid worden naar meer gespecialiseerde hulp.

Van het totaalbedrag van ruim € 78,5 miljoen voor het programma ‘Zorg en welzijn’ besteedt Oss € 11,5 miljoen aan de Wmo individuele voorzieningen. € 5,1 miljoen hiervan wordt ingezet voor de thuiszorg, aldus de controller voor het sociaal domein.

De controller geeft aan dat in de periode 2010-2014 bezuinigd is op het sociaal domein, bijvoorbeeld de overgang naar het resultaat een schoon huis in de thuiszorg. “Met de zorgleveranciers hebben we lumpsum bedragen per maand afgesproken. Vanuit dit bedrag per cliënt moeten zij zorg dragen voor een schoon huis.” Oss heeft in 2015 en 2016 middelen ontvangen uit de landelijke HHT-regeling als compensatie op de ombuiging, elk jaar € 1,6 miljoen. De controller schetst dat de overgang van de nieuwe Wmo-taken per 2015 voor de gemeente lastig was vanwege onzekerheden en herindicaties. Hij geeft aan dat het uitgangspunt van het college is dat de middelen vanuit de rijksoverheid voldoende moeten zijn om alle taken uit te kunnen voeren inclusief de mensen die er voor nodig zijn om dit te doen. Oss heeft over het eerste decentralisatiejaar 2015 geld overgehouden op zowel de oude als de nieuwe Wmo-taken. Een beleidsadviseur geeft aan dat in het kader van het programma ‘Oss Innoveert’ een innovatiefonds beschikbaar is waar iedereen met een goed idee een beroep op kan doen.

In het begrotingsprogramma ‘Zorg en welzijn’ en de toelichting daarop zijn verschillende richtingen te zien. Voor inwoners die (zwaardere) ondersteuning nodig hebben, is die beschikbaar. De gemeente voelt zich voor hen verantwoordelijk, dit past bij *Public Administration*. De bezuinigingen op de thuiszorg, de overgang naar resultaatfinanciering en de wens tot bijstelling van de eigen bijdrage wijzen op aandacht voor financiën en de aanwezigheid van *New Public Management*. “Goede samenwerking met en tussen alle partijen in het veld”, innovatiebeleid en een innovatiefonds wijzen op de behoefte aan goede samenwerking met netwerkpartners en de verbetering van dienstverlening. Hierin is *New Public Governance* te herkennen. “Bevorderen van de kracht van de samenleving” en een uitgangspunt “zelfregie en/of inzet van de sociale omgeving” geven aan dat de gemeente inzet op de eigen kracht van de burger en zijn omgeving. Hierin is *Societal Resilience* duidelijk zichtbaar.

In de samenwerking met zorgverlenende partners heeft de gemeente oog voor monitoring, zo legt de controller uit. “Instellingen moeten een klachtenregister bijhouden en dat toesturen aan de gemeente. Bij keukentafelgesprekken en herindicaties wordt ook gevraagd hoe de dienstverlening is. Bij de gemeentelijke afdeling contractmanagement en inkoop hebben we een onderzoeker die allerlei statistische gegevens onderzoekt om te kunnen monitoren. (...) Zij zet vier keer per jaar een monitoringsrapportage op voor de colleges in de regio waarin we hier samenwerken. Gaandeweg is meer inzicht in de nieuwe Wmo-taken en is meer daarop te sturen. We weten meer van ons klantenbestand en kunnen dan gaan rekenen met de tarieven voor de verschillende producten die we hebben ingekocht. We zitten er echt wel bovenop en zo kunnen we steeds betere voorspellingen doen, al kunnen zich natuurlijk altijd onvoorzienbare situaties voordoen.” De gemeente zet in op het meten van en het sturen op zorg, klantgegevens en financiën. Hierin is *New Public Management* herkenbaar.

Oss werkt ook op het financiële vlak aan innovatie van dienstverlening en co-creatie met burgers. De directeur die verantwoordelijk is voor de gemeentelijke bedrijfsvoering en deze opgave, noemt de burgerbegroting Geffen en de proeftuin Ruwaard als voorbeelden. “Het dorp Geffen is per 2015 toegevoegd aan de gemeente Oss. Door herindeling weet de gemeente wat er ongeveer aan financiële middelen in het gebied omgaat. 4500 inwoners, jaarlijks zo’n € 8 miljoen voor alle gemeentelijke taken en voorzieningen. Burgers mogen nu met elkaar in gesprek over wat ze willen binnen het dorp.”

“De proeftuin Ruwaard is een experiment om anders met zorgverlening, aanbidding en financiering om te gaan, samen met de bewoners.” De controller: “Hiervoor is € 0,2 miljoen aan zorggelden beschikbaar om in te zetten op experimenten. In totaal worden miljoenen ingezet in de wijk Ruwaard. We willen een aantal zorgleveranciers bij elkaar zetten om slimme alternatieven te bedenken om zo te voorkomen dat in de toekomst de zorgkosten ver gaan oplopen.” De controller is enthousiast over de proeftuin, al vindt hij de verantwoording nog wel een punt. “Het is toch hartstikke mooi dat mensen zelf kunnen regelen wat ze belangrijk vinden in de wijk en mogen bepalen waar ze het beschikbare geld voor gebruiken. Maar wij als financiën moeten het wel kunnen uitleggen, wij willen voorkomen dat we straks geen goedkeurende verklaring van de accountant krijgen. Ik heb voorgesteld dat er een stichting moet komen om het budget te beheren en ook aan het eind van het jaar te verantwoorden.” De gemeente zet met de burgerbegroting Geffen en de Proeftuin Ruwaard in op meer samenwerking met en zeggenschap voor bewoners in de uitvoering van gemeentelijke taken. Dit past goed bij innovatieve dienstverlening en *New Public Governance*. Overigens gaat het bij de proeftuin ook om het “voorkomen dat in de toekomst de zorgkosten ver gaan oplopen”, deze aandacht voor financiën wijst op *New Public Management*.

#### 9.3.4 Aansturing

In de gemeente Oss gaat het wat betreft de Wmo om twee uitgangspunten, zo stelt de directeur voor het sociaal domein: “Iedereen moet mee kunnen doen!” en “Oss is een sociale gemeente: veel mensen kunnen prima voor zichzelf zorgen, maar zo nodig krijgen zij hulp.” Ze geeft aan dat de gemeente verwacht dat iedereen meedoet, daar zijn de voorzieningen ook op ingericht. Met basiszorg in de wijk (1e lijns) en passende, specialistische zorg voor wie dat nodig heeft (2e lijns). In deze twee uitgangspunten zijn ook twee perspectieven herkenbaar, *Societal Resilience* in iedereen doet mee en *Public Administration* in “Oss is een sociale gemeente”.

Bij de aanpak van deze uitgangspunten wordt aangestuurd op het bedienen van bewoners, op het ruimte bieden aan maatschappelijk initiatief in de wijk of in één van de dorpen. Vanuit dit doel richt de gemeentelijke organisatie zich op het onderhouden van contact, met de bewoners en alle partners. De directeur die verantwoordelijk is voor innovatie licht dit toe: “Een initiatief als het netwerkgericht werken komt sterk vanuit de gemeentelijke organisatie, maar de politiek vindt dit ook belangrijk. Oss is vanouds een SP-gemeente, maar tegenwoordig is lokale partij Voor De Gemeenschap (VDG) de grootste. Deze lokale partij heeft een goede achterban in de dorpskernen, onder andere via het actieve verenigingsleven. SP en in mindere mate PvdA hebben hun achterban in de stad Oss. Het zijn juist vaak de lokale partijen die veel waarde hechten aan initiatieven uit de gemeenschap en minder aan een overheid die alles regelt en organiseert. Raadsbreed is wel, met verschillende opvattingen over urgentie, belang en vorm, een zoektocht gaande naar democratische vernieuwing, het dichten van de kloof, meer met de samenleving doen.” Hij noemt ‘right to challenge’ als voorbeeld van meer ruimte voor burgerinitiatief. De gemeente staat hier voor open en de raad heeft ook een motie aangenomen, maar er wordt nog niet veel door burgers ‘gechallenged’.

Netwerkgericht werken en democratische vernieuwing tonen aan dat Oss bezig is met zijn eigen rol ten opzichte van de samenleving en hoe goed kan worden samengewerkt met burgers, dit sluit aan bij *New Public Governance*. Initiatieven uit de gemeenschap en het ‘right to challenge’ wijzen op de behoefte aan minder overheidsbemoeienis en meer ruimte voor de burger, dit past bij *Societal Resilience*.

De aandacht voor dienstverlening is niet alleen iets van de directeur. Dit wordt ook ervaren bij de veranderingen in de zorg. Een beleidsadviseur stelt: “Oss wil mee voorop lopen in de ontwikkeling van het sociaal domein. (...) Het doel is meer om als gemeente samen met andere partijen invulling te geven aan de transitie en transformatie. De gemeente is daarin niet de baas, maar één van de partijen. Oss Innoveert is hier een mooi voorbeeld van. De gemeente krijgt een faciliterende rol, maar bepaalt niet langer alles meer.” Een andere beleidsadviseur legt uit dat ook consultants geschoold worden in anders denken. “Regeltjes worden soms uitgevoerd omdat het regeltjes zijn, maar het gaat om de bedoeling. (...) We doen wat nodig is.” “We leren denken vanuit centen en willen daar onze consultants ook in scholen, de gedachte dat met een extra uitgave nu misschien meer kosten in de toekomst te voorkomen zijn.”

De controller voor het sociaal domein: “Heel goed dat we als gemeente Oss in ontwikkeling zijn en de laatste vijf à tien jaar steeds meer mogelijkheden bieden aan de inwoners om zelf ook mee te kunnen te beslissen wat er gebeurt. In het sociaal domein hebben we een goede samenwerking met de partijen. De cliënt moet geholpen worden en daar werken we samen aan. Die euro’s komen dan wel.” De betrokkenen zijn positief over de wijze van klantbenadering. Een consultant: “In Oss onderscheiden we ons doordat we een gemeend luisterend oor hebben, we luisteren en proberen mee te gaan in de gedachtegang van de klanten. Dit krijgen we ook wel terug vanuit zorginstellingen die soms meegaan op huisbezoek, ‘Oss luistert’. We hebben respect voor de klanten en nemen hen serieus. Het gaat om goede communicatie. Ruimte nemen om maatwerk te bieden aan de klanten. Soms kom je tot de conclusie om geen voorziening te bieden, maar soms ook wel meer dan wat in een bepaalde situatie gangbaar is.”

In de zorg klinkt ook duidelijk de vernieuwing en verbetering van de gemeentelijke dienstverlening aan de klant en de samenwerking met partijen in de transitie en transformatie door. Hierin is *New Public Governance* te herkennen. In het “denken vanuit centen” en dat met een extra uitgave nu meer kosten in de toekomst te voorkomen zijn, blijkt aandacht voor financiën en *New Public Management*.

De verschillende betrokkenen hebben ook wel punten die ze graag willen doorontwikkelen. De directeur voor de dienstverlening is positief over de ruimte voor innovatie, initiatieven en projecten binnen een informele organisatie, maar benoemt als schaduwkant van deze informele werkwijze dat de gemeente soms wat makkelijk en minder zakelijk met samenwerkingspartners omgaat. De beleidsadviseurs geven aan dat nog gezocht wordt naar integraliteit en samenwerking in het brede sociale domein. Bijvoorbeeld vanuit zorg met wonen of werk en inkomen, daarin zijn nog stappen te zetten omdat het vaak om dezelfde klanten gaat. Ook ervaren zij dat te weinig interne afstemming plaatsvindt en plannen soms sneller in gang gezet kunnen worden. De consultant wil graag verder werken aan het beeld van een gemeente die ondersteunend aan klanten wil zijn. Ze merkt hierbij op dat dit al wel is gestart met de inzet van het sociaal team met medewerkers van welzijnsorganisaties die gewend zijn naast de klant te gaan te staan en voor die klant de beste oplossing te realiseren.

#### **9.4 Herleiding van sturingsperspectieven**

De invulling en uitvoering van de gemeente Oss van de Participatiewet en meer specifiek de tegenprestatie en de Wmo 2015 en meer specifiek de thuiszorg zijn geanalyseerd op de onderdelen Beleid, Organisatie, Bekostiging en Aansturing. In deze aanpak zijn verschillende elementen zichtbaar waar de sturingsperspectieven uit zijn te herleiden.

Wat bij de casus Participatiewet en tegenprestatie allereerst opvalt, is dat alle perspectieven op één of meer onderdelen terugkomen (zie Figuur 9.1). *Public Administration* is zichtbaar bij Beleid en Bekostiging, het gemeentelijk verantwoordelijkheidsgevoel uit zich in de aandacht voor kwetsbare inwoners. *New Public Management* komt aan bod in alle onderdelen, de gemeente is zich bewust van de beperkte financiële middelen en wil die daarom gericht inzetten. *New Public Governance* klinkt overal zeer nadrukkelijk door. Zo is er veel aandacht voor de veranderende rol tussen overheid en samenleving en hoe de gemeente zich ontwikkelt naar een netwerkorganisatie. *Societal Resilience* komt overal nadrukkelijk aan de orde, het gaat om zelfstandig meedoen naar vermogen en de kracht van mensen en hun netwerken staan centraal.

In de invulling en uitvoering van de casus Participatiewet en tegenprestatie in Oss zijn *New Public Governance* (innovatieve dienstverlening, netwerksamenleving) en *Societal Resilience* (kracht van mensen en hun netwerken) duidelijk het sterkste aanwezig.

Figuur 9.1: Aanwezigheid sturingsperspectieven casus tegenprestatie

	<i>Public Administration</i>	<i>New Public Management</i>	<i>New Public Governance</i>	<i>Societal Resilience</i>
Beleid	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ondersteuning beschikbaar voor wie dat nodig heeft.</li> <li>- Sociale gemeente, hart voor kwetsbare inwoners.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Solide financieel beleid met sluitende meerjarenbegrotingen.</li> <li>- Minder geld voor uitvoeren van taken.</li> <li>- Krappe financiële middelen, noodzaak gerichte inzet.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Samenwerken met onderwijs, bedrijven en welzijn.</li> <li>- Nieuwe manier van kijken en doen voor uitvoering taken.</li> <li>- Burgerparticipatie.</li> <li>- Partnerschap en samenwerking met partijen in veld.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zelfstandig meedoen in samenleving, aanspreken op eigen mogelijkheden en die van omgeving, iedereen meedoen naar vermogen.</li> <li>- Overheidsparticipatie.</li> <li>- Participatiemaatschappij.</li> </ul>
Organisatie		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Analyse van bestand met diagnosetool om mensen in te delen en te volgen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inzet verbindingsmakelaars.</li> <li>- Consulents voor inkomen in sociale teams.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mensen aanspreken op hun eigen verantwoordelijkheid.</li> <li>- Activerende benadering.</li> </ul>
Bekostiging	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kwetsbare groepen hebben prioriteit.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mensen aan het werk via loonkostensubsidie, aandacht voor druk op inkomensbudget.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeente ontwikkeling naar netwerkorganisatie.</li> <li>- Intensieve samenwerking met partijen in het veld.</li> <li>- Gemeente faciliterende en bemiddelende rol in netwerksamenleving.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Meedoen naar vermogen, zo veel mogelijk participeren, zelfredzaamheid en zelfstandigheid.</li> <li>- Kracht van mensen en hun netwerken centraal.</li> </ul>
Aansturing		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aandacht voor groei uitkeringenbestand en groep met loonkostensubsidie en druk op budget voor inkomen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Innovatie: leren, reflecteren en verbeteren bij dienstverlening.</li> <li>- Inzet verbindingsmakelaars.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mens / vraaggericht werken, passend bij inwoners en hun leefwereld.</li> </ul>

Wat bij de casus Wmo 2015 en thuiszorg opvalt, is dat alle perspectieven ook hier op één of meer onderdelen terugkomen (zie Figuur 9.2). *Public Administration* is zichtbaar bij Beleid, Bekostiging en Aansturing, de gemeentelijke betrokkenheid blijkt uit het aanbod van zorg voor wie dat nodig heeft en de sociale gemeente Oss. *New Public Management* komt aan bod in alle onderdelen. De gemeente bezuinigt toekomstgericht op de thuiszorg omdat minder middelen beschikbaar zijn en is kostenbewust. *New Public Governance* klinkt overal zeer nadrukkelijk in door, zo gaat het over innovatie, verbetering van de gemeentelijke dienstverlening en samenwerking met partijen in het netwerk. *Societal Resilience* is ook overal nadrukkelijk in beeld, het gaat om wat burgers en hun directe omgeving zelf nog kunnen doen, sturen op lichtere vormen van zorg en begeleiding en ruimte voor maatschappelijk initiatief. In de invulling en uitvoering van de casus Wmo 2015 en thuiszorg in Oss is *New Public Governance* (innovatie van dienstverlening, samenwerking in netwerk) het meeste aanwezig, ook heeft *Societal Resilience* (kracht van mensen en hun omgeving) een grote rol.

Figuur 9.2: Aanwezigheid sturingsperspectieven casus thuiszorg

	<i>Public Administration</i>	<i>New Public Management</i>	<i>New Public Governance</i>	<i>Societal Resilience</i>
Beleid	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zorg blijft beschikbaar voor zwaardere zorgvragen en kwetsbare groepen worden ontzien bij bezuinigingen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Goedkoper in uitvoering.</li> <li>- Noodzakelijke verandering omdat er minder financiële middelen zijn.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maatwerk, minder complexe zorg en betere toegankelijkheid.</li> <li>- Cultuurverandering, gemeente vervult regisseursrol.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uitgaan van (on)mogelijkheden van burgers en hun directe omgeving.</li> <li>- Sturen op lichtere vormen van zorg en begeleiding.</li> <li>- Kantelen van zorgen voor naar bedenken wat burger of zijn omgeving nog wel kan.</li> </ul>
Organisatie		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Resultaatgerichte wijze van indiceren van thuiszorg.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dienstverlenende benadering in klantcontact (huisbezoek met breed ingestoken gesprek).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kijken wat klant zelf of met netwerk nog kan, zorg gemeente als aanvulling.</li> </ul>
Bekostiging	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zorgen voor ondersteuning waar die nodig is.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Financiële buffer voor onzekerheden en extra middelen voor kanteling.</li> <li>- Besuinigingen op thuiszorg, resultaat-financiering en wens bijstelling eigen bijdrage.</li> <li>- Voorkomen dat in toekomst zorgkosten ver gaan oplopen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nieuwe, innovatieve vormen van ondersteuning dicht bij huis ontwikkelen.</li> <li>- Goede samenwerking met en tussen alle partijen in veld.</li> <li>- Innovatiebeleid thuiszorg, programma Oss Innoveert (fonds).</li> <li>- Samenwerking en zeggenschap bewoners in uitvoering taken.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transformatie van zorg naar welzijn, uitgaan van mogelijkheden van inwoners.</li> <li>- Bevorderen kracht samenleving.</li> <li>- Zelfregie en/of inzet van sociale omgeving.</li> </ul>
Aansturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oss is sociale gemeente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Denken vanuit centen, met extra uitgave nu meer kosten in toekomst voorkomen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Netwerkgericht werken.</li> <li>- Democratische vernieuwing.</li> <li>- Vernieuwing en verbetering van gemeentelijke dienstverlening.</li> <li>- Samenwerking met partijen in transitie en transformatie.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Iedereen doet mee.</li> <li>- Initiatieven uit gemeenschap.</li> <li>- Right to challenge.</li> </ul>

In de beide casussen bij de gemeente Oss zijn alle vier sturingsperspectieven te herleiden. In de eerdere verkenning bleek Oss hoog te scoren op *New Public Governance*. Ook uit de verdieping op de casus Participatiewet en tegenprestatie en de casus Wmo 2015 en thuiszorg blijkt dat dit perspectief sterk aanwezig is, maar dan in samenhang met *Societal Resilience*.

## 9.5 Duiding van sturingsperspectieven

In dit hoofdstuk is bij de gemeente Oss bij zowel de casus Participatiewet en tegenprestatie als de casus Wmo 2015 en thuiszorg een combinatie van de perspectieven *New Public Governance* en *Societal Resilience* herleid. Deze herleide sturingsperspectieven zijn te duiden door te kijken naar de institutionele context en de strategische keuze van deze gemeente.

Als wat betreft de institutionele context eerst wordt gekeken naar waar de gemeente voor staat, komt zeer duidelijk de ambitie om te willen werken aan de relatie tussen overheid en samenleving aan de orde. Deze benadering heeft duidelijke consequenties voor hoe de gemeentelijke organisatie in elkaar zit en functioneert. Niet in kokertjes via beleidsinhoudelijke thema's, maar beleid, uitvoering en bedrijfsvoering zijn integraal bij elkaar gebracht in drie gemeentelijke diensten waarin via het model van de matrixorganisatie wordt gewerkt aan maatschappelijke opgaven. Met deze werkwijze, de opbouw van de organisatie en de opgavegerichte benadering volgt de gemeente Oss duidelijk een eigen koers. In deze eigen koers in het inrichten van de dienstverlening is duidelijk te herkennen dat Oss verschilt van de meeste andere gemeenten. Zodoende is eerder sprake van tegenbewegen dan van meebewegen. Vanuit de wijze hoe de organisatie van de gemeente Oss er uit ziet en is ingericht op innovatieve dienstverlening en het integraal werken aan maatschappelijke opgaven is de aanwezigheid van het perspectief *New Public Governance* te begrijpen.

Ten aanzien van de casus Participatiewet en tegenprestatie is zichtbaar dat Oss grotendeels handelt zoals veel andere gemeenten doen. In Oss is ook aandacht voor zowel de inhoudelijke boodschap van de participatiesamenleving als de bezuinigingen op het sociaal domein. De beschikbare middelen voor participatie en re-integratie vanuit de rijksoverheid nemen af en worden zodoende gericht ingezet. Ook zet de gemeente in op mensen aan het werk krijgen met een loonkostensubsidie, al drukt dit weer op het budget voor uitkeringen. Voorts heeft de gemeente het streven om tot een verbinding te komen tussen beschut werk op basis van de Participatiewet en dagbesteding op basis van de Wmo. Het handelen van de gemeente Oss ten aanzien van de Participatiewet is behoorlijk in lijn met wat de rijksoverheid nastreeft en hoe andere gemeenten werken. De unieke werkwijze van Oss leidt dus niet tot een afwijking van wat landelijk gangbaar is in de uitvoering van de wet. In het gemeentelijk handelen is dus meebewegen te herkennen dat kan leiden tot institutioneel isomorfisme. De beleidsmatige boodschap van de participatiesamenleving en zo veel mogelijk zelfstandig meedoen past Oss ook toe, dit maakt de aanwezigheid van het perspectief *Societal Resilience* begrijpelijk. Wat betreft de in de Participatiewet opgenomen verplichte tegenprestatie kiest Oss wel een eigen richting door deze expliciet niet toe te willen passen. Hierover heeft de raad zich nadrukkelijk uitgesproken en in de gemeentelijke verordening is vastgelegd dat het gaat om een vrijwillige tegenprestatie. Dit wijkt nadrukkelijk af van wat de rijksoverheid van gemeenten verwacht. Weliswaar zijn er meer gemeenten die in de praktijk geen of amper uitvoering geven aan deze wettelijke verplichting, maar niet zodanig dat de verordening niet aansluit op de wet. Dit is expliciet tegenbewegen. Oss volgt een eigen richting die past bij de gemeentelijke sociale traditie, hierin is padafhankelijkheid te herkennen.

Ten aanzien van de casus Wmo 2015 en thuiszorg is ook zichtbaar dat Oss doet wat de meeste andere gemeenten ook doen en de inhoudelijke richting volgt die door de rijksoverheid is uitgezet. Het gaat om uitgaan van wat de burger nog wel kan met zijn sociale netwerk, de kracht van de samenleving bevorderen en initiatieven vanuit de samenleving ondersteunen. Dit komt tot uitdrukking in de pilot thuiszorg, die is gericht op kostenbesparing op deze voorziening en al vooruitloopt op de budgettaire korting van de rijksoverheid. Hierin is meebewegen te herkennen dat kan leiden tot institutioneel isomorfisme. De rijksoverheid voert een korting door op het budget voor de gemeentelijke thuiszorg en past zo de vorm dwang toe. De beleidsmatige boodschap om mensen meer zelf verantwoordelijk te laten zijn voor hun zorg en minder een beroep te doen op voorzieningen volgt Oss ook op. Dit maakt de aanwezigheid van het perspectief *Societal Resilience* begrijpelijk. De door de rijksoverheid ingezette bezuiniging op het budget voor de uitvoering van de Wmo 2015 en specifiek de thuiszorg vereist van gemeenten en dus ook van Oss om de beschikbare middelen gericht te benutten. Dit maakt de aanwezigheid van het perspectief *New Public Management* begrijpelijk.

Als voor in te gaan op beide casussen vanuit de strategische keuzes eerst gekeken wordt naar waar de gemeente voor staat, valt ook hier op hoe ze wil werken aan de relatie tussen overheid en samenleving. Oss is tegenwoordig een grote herindelingsgemeente waarin vooral met dank aan de aanhang in de vele omliggende dorpen die tegenwoordig tot de gemeente behoren, de lokale partij met de treffende naam Voor de Gemeenschap een leidende rol in het college heeft. De gemeente wil niet zelf alles bepalen en regelen, maar ruimte bieden aan die gemeenschap. Dit doet de gemeente door enerzijds de burger op te zoeken en om zijn medewerking te vragen, maar ook door nog een stap verder te gaan en waar nodig het maatschappelijk initiatief van die burger te faciliteren en ondersteunen. Waar in het eerste geval nog sprake is van burgerparticipatie (de gemeente betreft de burger), gaat het in het tweede geval om overheidsparticipatie (de gemeente dient de burger). In deze benadering die uiteraard doorwerkt in de gehele gemeente is een zeer duidelijke strategische keuze te herkennen. Het is een strategische keuze die wellicht niet zozeer gepland (de organisatie werkt hier al jaren aan) is, maar zeer zeker wel doelgericht (duidelijke inhoudelijke richting) is. De situatie van de heringedeelde gemeente Oss met veel dorpen en een grote lokale partij die inzet op ruimte voor de gemeenschap en een dienende gemeente, maakt de aanwezigheid van de perspectieven *New Public Governance* (onder andere burgerparticipatie) en *Societal Resilience* (onder andere overheidsparticipatie) te begrijpen.

Bij de casus Participatiewet en tegenprestatie is niet zozeer sprake van één duidelijke strategische keuze voor werk en inkomen, zo is hiervoor bijvoorbeeld geen vroegtijdige, uitvoerige beleidsvisie. Het gaat eerder om inspelen op wat zich voordoet. De coalitie benoemt de onzekerheid bij de sociale transitie en de bezuinigingen, wil kijken hoe de uitvoering verloopt en waar nodig bijsturen. Ze zet in op solide financieel beleid en wil ruimte houden om mogelijke tegenvallers op te vangen. Dit is vooral een strategie die is gericht op wendbaarheid en weerbaarheid. Wendbaar, door keuzes te kunnen maken als de situatie daarom vraagt. Weerbaar, door geld achter de hand te hebben voor als het een keer tegenzit. In deze opstelling is een doelzoekend patroon van (naar verwachting) meerdere strategische keuzes zichtbaar. Vanwege deze incrementele strategie is te begrijpen dat de perspectieven *Societal Resilience* en *New Public Management* wel aanwezig zijn, maar minder expliciet dan bij andere gemeenten. Daarentegen heeft Oss ten aanzien van de tegenprestatie wél zeer een uitgesproken eigen visie, hier is een strategische politieke keuze gemaakt. Oss wil niet de verplichte tegenprestatie uitvoeren zoals opgenomen in de wet, maar kent alleen een vrijwillige tegenprestatie.

Bij de casus Wmo 2015 en thuiszorg is zichtbaar dat Oss er met de aanpassingen in de Wmo in brede zin en ook meer specifiek ten aanzien van de thuiszorg wel vroeg bij is. Voorjaar 2013 heeft de gemeente een Wmo-beleidsplan dat de veranderende rolverdeling tussen overheid en samenleving, de noodzaak tot verandering vanwege minder middelen en haar eigen rol in de uitvoering daarvan beschrijft. Oss experimenteert al vroeg in 2014 met een pilot om de thuiszorg aan te passen. In deze pilot vindt bekostiging niet langer plaats op het gerealiseerde aantal uren verleende thuiszorg, maar op het behaalde resultaat in huis bij de klant. Het doel van deze resultaatgerichte benadering is het beperken van de kosten op de door de gemeente gefinancierde thuiszorg. Tegen deze maatregel bestaat weerstand. De oppositieraadsfracties SP, PvdA en GroenLinks zien de bezuiniging niet zitten en er vinden acties van FNV en SP plaats als zorgaanbieder Pantein failliet gaat. Het beleid ten aanzien van de thuiszorg wordt niet aangepast, alleen wat verzacht met de HHT-compensatie van de rijksoverheid. Uit de situatie dat Oss al vroeg een visie op de nieuwe Wmo heeft en uitvoert, blijkt de aanwezigheid van een doelgerichte strategische keuze. Dit is duidelijk ook een standvastige keuze van het college want ondanks politieke weerstand vindt geen aanpassing plaats. De strategische keuze die is gemaakt ten aanzien van nieuwe Wmo maken de aanwezigheid van het perspectief *Societal Resilience* (de burger doet meer, de overheid minder) en ook wel het perspectief *New Public Management* (bezuinigen op de thuiszorg) begrijpelijk.

## 9.6 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de tegenprestatie in de context van de Participatiewet en de thuiszorg in de context van de Wmo 2015 binnen de gemeente Oss aan de orde gekomen. Bij beide casussen is ingegaan op het Beleid, de Organisatie van de uitvoering, de Bekostiging daarvan en de Aansturing op wat binnen de gemeente belangrijk is. In de casussen is besproken in hoeverre de aanpak is te herleiden naar de sturingsperspectieven. Vervolgens is geanalyseerd in hoeverre de sturingsperspectieven in de casussen zijn geconstateerd. Ook is aan de hand van strategische keuzes en institutionele context de aanwezigheid van de sturingsperspectieven geduid.

In de casus tegenprestatie zijn de perspectieven *New Public Governance* en *Societal Resilience* duidelijk het sterkste aanwezig. Beide perspectieven zijn in de onderdelen Beleid, Organisatie, Bekostiging en Aansturing te herkennen. De gemeente zet in op samenwerking met netwerkpartners als onderwijs, bedrijven en welzijn en als organisatie zelf op een nieuwe manier van kijken en doen. Ook vindt de gemeente het belangrijk om naar vermogen mee te doen in de samenleving, mensen worden aangesproken op hun eigen mogelijkheden en die van hun omgeving.

In de casus thuiszorg komt in het bijzonder het perspectief *New Public Governance* opvallend in beeld. Zo gaat het onder meer om goede dienstverlening aan de klant (onder andere innovatieve vormen van ondersteuning dicht bij huis) en samenwerken met partijen aan de transitie en transformatie. Ook het perspectief *Societal Resilience* is nadrukkelijk aan de orde. Het gaat om ruimte bieden aan initiatieven vanuit de gemeenschap en gericht inzetten op wat de burger zelf nog kan.

Geconcludeerd kan worden dat in deze casussen twee perspectieven leidend zijn. Het gaat bij beide casussen om combinaties van de perspectieven *New Public Management* met *Societal Resilience*, waarbij in de casus thuiszorg de nadruk ligt op *New Public Governance*.

De geconstateerde sturingsperspectieven zijn te duiden door te kijken naar de institutionele context en de strategische keuze. Wat betreft de institutionele context valt op dat de organisatie is ingericht op dienstverlening en opgavegericht werken. Oss volgt zowel ten aanzien van de Participatiewet als de Wmo 2015 in grote lijnen wat de rijksoverheid beoogt en ook wat andere gemeenten doen. Oss heeft ook aandacht voor de inhoudelijke boodschap van de participatiesamenleving en bezuinigingen op het sociaal domein. Bij de uitvoering van de Participatiewet worden de beschikbare middelen gericht ingezet in lijn met wat de rijksoverheid nastreeft en hoe andere gemeenten werken. Hierin is meebewegen te herkennen dat kan leiden tot institutioneel isomorfisme. Daarentegen is sprake van tegenbewegen met een vrijwillige tegenprestatie. Bij de Wmo gaat Oss uit van de eigen kracht van de burger en wordt bezuinigd op de thuiszorg, conform de richting van de rijksoverheid en andere gemeenten. Hierin is ook meebewegen te herkennen dat kan leiden tot institutioneel isomorfisme.

Wat betreft de strategische keuze is ook de aandacht voor de relatie tussen overheid en samenleving opvallend. Oss wil de burger vragen mee te werken en maatschappelijk initiatief mogelijk te maken. In deze benadering is een duidelijke strategische keuze te herkennen. Bij de casus Participatiewet en tegenprestatie is niet zozeer sprake van één strategische keuze, maar gaat het om inspelen op wat zich voordoet. Een benadering gericht op wendbaarheid en weerbaarheid, hierin past een doelzoekend patroon van meer strategische keuzes. Ten aanzien van de tegenprestatie heeft Oss wél een uitgesproken strategische keuze gemaakt door alleen een vrijwillige tegenprestatie toe te passen. Bij de casus Wmo 2015 en thuiszorg is zichtbaar dat Oss met de aanpassingen in de Wmo en ten aanzien van de thuiszorg er al vroeg bij is, onder meer met een pilot om de thuiszorg aan te passen. Hierin is een doelgerichte strategische keuze te herkennen.

Tot slot, in het kort hét verhaal van de gemeente Oss, voorbij de theorieën. Oss staat bekend als een linkse gemeente, thuisstad van de SP. Echter al jaren is de lokale VVD leidend en dat uit zich in een unieke benadering van de gemeente ten aanzien van de relatie tussen overheid en samenleving. In de beide casussen werkt deze benadering door in enkele karakteristieken, zoals aandacht voor een klantgerichte benadering of burger- en overheidsparticipatie belangrijk vinden. Echter het werkt niet zo ver door dat het leidt tot een geheel andere aanpak in het sociaal domein. In navolging van de richting van de rijksoverheid en veel andere gemeenten, zet ook Oss in op meer eigen verantwoordelijkheid voor de burger, met het oog op de teruglopende middelen.



# Hoofdstuk 10

## Casus D Utrecht

### 10.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de gemeente Utrecht, de vierde casus in het verdiepend onderzoek. Utrecht is een stad die in de verkenning naar decentralisatietaal in hoofdstuk 6 een hoge score behaalde op het sturingsperspectief *Societal Resilience*.

Utrecht heeft 338.949 inwoners (1-1-2016), is de vierde stad van Nederland en één van de G4. Utrecht heeft van 2014 tot 2018 een college dat bestaat uit D66, GroenLinks, VVD en SP. De verantwoordelijkheid voor de invulling en uitvoering van de decentralisaties is in die periode belegd bij twee wethouders: Werk en Jeugd bij een wethouder van de D66 en Zorg bij één van GroenLinks. In de coalitieperiode 2010-2014 had Utrecht een college van GroenLinks, Partij van de Arbeid en D66. Toen waren de voorbereidingen van de decentralisaties belegd bij twee wethouders: Werk en Jeugd bij een wethouder van de PvdA en Zorg bij een wethouder van D66.

Binnen de organisatie zijn de decentralisaties primair bij twee organisatieonderdelen ondergebracht: Werk bij de dienst Werk en Inkomen (W&I) en Zorg en Jeugd bij de dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (MO). Deze beide organisatieonderdelen vallen onder één verbindende themadirecteur Sociaal Domein.

De totale begroting van Utrecht heeft een omvang van ongeveer € 1,3 miljard (2016). Daarvan gaat € 510 miljoen (39,2%) naar de begrotingsprogramma's ten behoeve van het sociaal domein waar de nieuwe gedecentraliseerde taken zijn ondergebracht, te weten € 225 miljoen voor werk en inkomen, € 205 miljoen voor maatschappelijke ondersteuning en € 80 miljoen voor jeugd.

Eerst komt de casus tegenprestatie in het kader van de Participatiewet aan de orde (paragraaf 10.2), vervolgens de casus thuiszorg binnen de Wmo 2015 (paragraaf 10.3). Bij beide casussen komen de vier kenmerkende onderdelen aan bod die in hoofdstuk 5 zijn gepresenteerd: Beleid, Organisatie, Bekostiging en Aansturing. Per onderdeel wordt geanalyseerd in hoeverre sprake is van een aanpak die is te herleiden tot één van de in hoofdstuk 3 beschreven sturingsperspectieven. Vervolgens wordt een overzicht geboden van de sturingsperspectieven die zijn herleid (paragraaf 10.4) en wordt de aanwezigheid hiervan geduid aan de hand van het in hoofdstuk 4 ontwikkelde analysemodel (paragraaf 10.5). Het hoofdstuk sluit af met een conclusie (paragraaf 10.6).

### 10.2 Casus 1 tegenprestatie

#### 10.2.1 Beleid

De coalitie stelt in het coalitieakkoord 2014 – 2018 ‘Utrecht maken we samen’ van april 2014 “een open en faciliterende houding” (p.3) aan te willen nemen. Utrecht zet de Utrechter centraal door ruimte te geven aan initiatieven uit de stad en vertrouwen te geven aan partijen die initiatieven nemen. Ook wil de coalitie wijkgericht werken en goede dienstverlening bieden aan de burger. Op het gebied van de werkgelegenheid heeft de coalitie een uitgesproken doelstelling: “Wij willen de komende periode op alle niveaus meer banen mogelijk maken. Het college werkt in samenspraak met ondernemers en andere organisaties (...), aan een beter economisch klimaat (...). Wij zien het als onze opgave dat mensen vanuit de crisis weer aan het werk kunnen. We zetten ons ervoor in dat Utrecht over vier jaar de laagste werkloosheid van Nederland heeft.” (p.3). Onder het motto ‘Werken aan werk’ heeft de coalitie diverse plannen, waaronder een Lokaal Economisch Fonds (LEF) van € 8 miljoen voor het aanjagen van de economie en het stimuleren van werkgelegenheid, ook voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt. De coalitie wil dat LEF “structureel 1.750 banen en 500 nieuwe stage- en leerwerkplekken oplevert” (p.9). Op het gebied van werk en inkomen geeft de coalitie aan dat door de economische crisis het aantal werklozen in Utrecht stijgt. De coalitie stelt: “Dat zorgt voor een extra opdracht om hen aan het werk te helpen. Iedereen heeft de verantwoordelijkheid om zo snel mogelijk weer aan het werk te komen. We willen niet dat iemand door het ijs zakt. Wie het niet op eigen kracht lukt, helpen we een handje.” (p.10). Zo wil de coalitie in re-integratie meer nadruk leggen op het opleiden naar werk en meer arbeidsgehandicapten aan het werk helpen.

Met betrekking tot de groep die afstand heeft tot de arbeidsmarkt stelt de coalitie: “We kiezen niet voor verplicht vrijwilligerswerk, maar stimuleren mensen met een uitkering wel om vrijwilligerswerk te doen, aansluitend bij hun wensen en mogelijkheden. Waar mogelijk als opstap naar een betaalde baan.” (p.10).

In dit coalitieakkoord zijn veel benaderingen te herkennen. De coalitie ziet het als haar opgave dat mensen weer aan het werk kunnen en wil niet dat “iemand door het ijs zakt”, zo nodig “helpen we een handje”. Hierin is een gemeentelijk verantwoordelijkheidsgevoel voor kwetsbare mensen zichtbaar, passend bij *Public Administration*. De coalitie wil naar de laagste werkloosheid van Nederland en een fonds voor plannen op het gebied van economie en werkgelegenheid. Dit resultaatgerichte past goed bij *New Public Management*. De coalitie zet in op wijkgericht werken en goede dienstverlening en “werkt in samenspraak met ondernemers en andere organisaties”, hierin is *New Public Governance* te herkennen. “Iedereen heeft de verantwoordelijkheid om zo snel mogelijk weer aan het werk te komen.” In deze ene zin zet de coalitie concreet neer waar het om gaat, uit deze eigen verantwoordelijkheid van de Utrechter spreekt duidelijk *Societal Resilience*.

Een klein half jaar eerder heeft Utrecht al de ‘Kadernota Participatie en Inkomen’ (december 2013) gepubliceerd. Daarin is uitgewerkt hoe de gemeente de Participatiewet wil gaan invoeren. Het college stelt: “Utrecht is een vitale stad waar zoveel mogelijk mensen kunnen werken naar vermogen. Ook mensen met een arbeidsbeperking.” (p.4). Het college benoemt de effecten van de economische crisis voor de stad en de nieuwe en grote financiële opgave bij gemeenten van de Participatiewet. “Het geld om een stimulerend duwtje te geven richting werk, bijvoorbeeld door middel van begeleiding op de werkplek of een no risk polis voor de werkgever, is de afgelopen jaren al drastisch afgenomen en neemt nog verder af. Bovendien worden voor de nieuwe doelgroep met een arbeidsbeperking slechts beperkt middelen toegevoegd aan het participatiebudget en wordt er bezuinigd op het budget voor de sociale werkvoorziening. Per uitkeringsgerechtigde zal de komende jaren nog maar zeer beperkt budget beschikbaar zijn voor toeleiding naar werk.” (p.5).

In de kadernota kiest Utrecht voor een ‘veranderstrategie’ met enkele leidende principes: “1. Werk is het uitgangspunt; 2. Economische zelfstandigheid staat voorop; 3. Ruimte voor maatwerk: uitgaan van de mogelijkheden en motivatie van mensen en bedrijven; 4. Werk moet lonen; 5. Wat de markt kan, laat dat de markt doen, en 6. Sociale prestatie telt” (p.12).

Voor de doelgroep die niet direct aan het werk kan, biedt Utrecht een ondersteuningsmodel met als uitgangspunten: “- Aan het werk komen en aan het werk blijven staat voorop. We gaan uit van de zogeheten "brede werkdefinitie", wat inhoudt dat iedere vorm van beschikbaar werk mogelijkheden biedt voor werkzoekenden. - We gaan uit van de eigen kracht, mogelijkheden en talenten van mensen, wat zich vertaalt in een zo hoog mogelijke, maar altijd reële loonwaarde. - We gaan uit van brede partnerschappen met werkgevers, maatschappelijke ondernemingen en bedrijven die invulling willen geven aan maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO). - We sturen op resultaat en kwaliteit en stimuleren daarmee samenwerking en ondernemerschap. - Wij faciliteren verschillende vormen van werk en werkactiviteiten (in de markt) waar mensen terecht kunnen met of zonder ondersteuning. Daarbij zoeken we zoveel mogelijk de aansluiting bij de sociale infrastructuur in de wijk. - Mensen die zich ontwikkelen worden ook daadwerkelijk beloond. Dit draagt bij aan meer economische zelfstandigheid.” (p.23).

In het ondersteuningsmodel onderscheidt de gemeente 4 arrangementen: 1. Werk (met eventueel een klein duwtje): voor mensen met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt en reële kansen om aan het werk te komen. 2. Werk met beperkte loonwaarde: voor mensen die mogelijkheden hebben om te werken maar daarbij ondersteuning nodig hebben. 3. Werkactiviteiten: voor mensen die niet (direct) in staat zijn bij een werkgever in een reguliere baan te werken, maar wel in staat zijn om te werken. 4. Meedoen naar vermogen: voor mensen zonder perspectief op betaald werk, maar wel zo veel mogelijk kunnen participeren middels onbetaald vrijwilligerswerk. Hierbij geldt dat in arrangement 4 de Wmo-doelgroep arbeidsmatige dagbesteding is meegenomen en bij arrangementen 3 en 4 een sociale prestatie geleverd kan worden. De sociale prestatie wordt ingestoken vanuit maatschappelijke ondersteuning en is gericht op participeren, met vrijwilligerswerk een bijdrage aan de samenleving bieden.

In de kadernota gaat het over de grote financiële opgave bij de Participatiewet, een principe “Wat de markt kan, laat dat de markt doen” en sturing op resultaat. In deze aandacht voor de financiën, de rol van de overheid ten opzicht van de markt en te behalen resultaten is *New Public Management* te herkennen. In de aanpak wordt uitgegaan van “brede partnerschappen” met werkgevers en van “aansluiting bij de sociale infrastructuur in de wijk”. Deze aanpak gericht op samenwerking met netwerkpartners en wijkgericht werken past bij *New Public Governance*. In de nota gaat het vooral over economische zelfstandigheid, “uitgaan van de mogelijkheden en motivatie”, “sociale prestatie telt” en “eigen kracht, mogelijkheden en talenten”. Hieruit spreekt *Societal Resilience*.

In de ‘Uitwerkingsnota Werken aan Werk. Samen aan de slag’ (juli 2014) werkt Utrecht enkele doelen op het gebied van werk en inkomen uit. Binnen de ‘Actielijn Mensen aan de slag’ beschrijft het college hoe het mensen die niet alleen op eigen kracht aan het werk komen helpt: ondersteuning vanuit verschillende arrangementen en werk meer lonend te maken. De arrangementen uit de kadernota en de bekostiging daarvan worden nader uiteengezet. Het college wil samenwerken met werkgevers en sociaal ondernemers. “Hoe meer werk er beschikbaar komt, hoe meer mensen we kunnen toeleiden naar werk. Met afnemende budgetten en een groeiende doelgroep verandert onze rol als gemeente wel. Er ontstaat een nieuw speelveld waarin wij vooral moeten investeren in partnerschap met werkgevers en sociaal ondernemers en ruimte scheppen voor nieuwe samenwerkingsverbanden.” (p.21).

In de ondersteuning is gemeentelijke verantwoordelijkheid en *Public Administration* te herkennen. Het noemen van afnemende budgetten wijst op aandacht voor financiën, aansluitend bij *New Public Management*. Uit het “investeren in partnerschap met werkgevers en sociaal ondernemers en ruimte scheppen voor nieuwe samenwerkingsverbanden” blijkt de behoefte tot samenwerking en *New Public Governance*. Uit de ‘Actielijn Mensen aan de slag’ spreekt duidelijk de activerende kernboodschap van de gemeente en de aanwezigheid van *Societal Resilience*.

In de ‘Notitie beleidskeuzes Wet maatregelen WWB’ (september 2014) werkt Utrecht uit wat verandert bij de overgang naar de Participatiewet. Ook wordt de tegenprestatie beleidsmatig ingevuld. “Het Utrechtse college heeft reeds aangegeven geen tegenprestatie als verplichting op te willen leggen, maar een maatschappelijke bijdrage zoals vrijwilligerswerk wel te willen stimuleren. Waarbij de invulling past bij de wensen en mogelijkheden van de klant. Klanten worden actief gewezen op de mogelijkheid en het belang van een maatschappelijke bijdrage. Veel klanten geven hier al invulling aan een bepaalde vorm van maatschappelijke bijdrage. De maatschappelijke bijdrage die zij al leveren, wordt in beeld gebracht – het is een wettelijke verplichting om de tegenprestatie die klanten leveren, bij te houden. Klanten die nog geen maatschappelijke bijdrage leveren, worden hier actief op gewezen en zoveel mogelijk gemotiveerd en gestimuleerd om alsnog iets op te pakken. Het is niet vrijblijvend - bij bijstand past een bepaalde mate van wederkerigheid - maar er wordt geen sanctie of dwang toegepast.” (p.4). Het doel van de tegenprestatie is een bijdrage aan de eigen ontwikkeling en uitstroom naar werk. Een sociale prestatie kan een tegenprestatie zijn, maar dat hoeft niet.

De betrokken beleidsadviseurs van Werk en Inkomen (W&I) leggen uit dat de Participatiewet samen met Economie en Onderwijs is ingevuld. Het beleid raakt economie in de creatie van werk en onderwijs voor aansluiting met de arbeidsmarkt. Een belangrijke ambitie van het college is ‘werken aan werk’. Uitgangspunt is dat wie kan werken zo snel mogelijk weer aan het werk gaat. Het ondersteuningsmodel ‘De Helling’ is bedoeld als kader voor inzet van instrumenten, het doel is dat mensen zich ontwikkelen. Binnen de gemeente bestaat het besef dat de doelgroep fluctueert, dat iemand soms een stap vooruit en soms ook een stap terug doet. In dat geval is er voor hen een vangnet. Zij geven aan dat de collega’s van Maatschappelijke Ondersteuning (MO) verantwoordelijk zijn voor de arbeidsmatige dagbesteding. Dagbesteding is bedoeld voor mensen die wel wat kunnen doen, maar voor wie werk nog geen optie is. In dat geval komt men bij de multidisciplinair samengestelde buurtteams terecht.

In Utrecht bestaan zowel de tegenprestatie als de sociale prestatie. De tegenprestatie kent een vrijwillig karakter. Het doel is dat deze tegenprestatie een bijdrage levert aan de eigen ontwikkeling en het traject van uitstroom naar werk. Niet alles wordt geaccepteerd als vrijwillige tegenprestatie. De tegenprestatie is geen direct re-integratie-instrument, maar is wel gericht op weer zo snel mogelijk zelfstandig in je levensonderhoud voorzien.

De beleidsadviseurs: “In de Wet werk en bijstand stond al dat het college bijstandsgerechtigden kon vragen een tegenprestatie te leveren. In de Participatiewet is dat niet anders geworden, enkel is een verordeningsovername opgenomen. Utrecht had ook al voor de Participatiewet beleid op de tegenprestatie, daar is summiër iets over opgenomen in de verordening. Utrecht is nog in gesprek met de rijksoverheid over de invulling van de tegenprestatie. Utrecht is van mening dat zij hiermee aansluit op de wet. Een belangrijk criterium is dat vrijwilligerswerk of een tegenprestatie niet de terugkeer naar werk in de weg mag staan.” En: “Bij de tegenprestatie gaat het om maatwerk. Persoonlijke omstandigheden spelen daarin een rol. Dit wordt meegenomen in de implementatie van het beleid naar de uitvoering. We gaan uit van de professionaliteit van de mensen in de uitvoering. We timmeren het beleidskader niet dicht met uitvoeringskaders en werkinstructies, maar investeren in opleiding en training. We gaan het gesprek met de uitvoering aan, op casuïstiek niveau hoe je er mee omgaat.”

De sociale prestatie kan heel divers zijn. De beleidsadviseurs W&I geven aan dat door hun collega's van MO dienstverlening (begeleiding) is ingekocht waarmee mensen een bijdrage aan de samenleving kunnen bieden. Dit werk is vrijwillig, maar niet geheel vrijblijvend. Dit arrangement is anders dan het W&I-regime. Niet zozeer alleen gericht op weer aan het werk, maar bijvoorbeeld ook op het voorkomen van eenzaamheid. Bij de sociale prestatie gaat het om het “goede gesprek”.

### 10.2.2 Organisatie

Op basis van het ondersteuningsmodel ‘De Helling’ worden klanten in de praktijk afhankelijk van hun afstand tot de arbeidsmarkt ingedeeld in vier doelgroepen:

- 1. Doelgroep die direct terug naar werk kan en geen beperking kent;

Op deze groep is veel inzet van de gemeente zelf (onder andere trainingen CV maken, sollicitatievoorbereiding, vacatures doornemen, inzet jobhunters en uitzendbureaus).

- 2. Doelgroep die wel matchbaar is, maar een arbeidsbeperking heeft (bijvoorbeeld oude Wajong of WSW);

De groep die in het doelgroepenregister komt en waar specifieke, persoonlijke hulpverlening voor is. Het gaat om mensen met een beperkte loonwaarde, een kleine groep in Utrecht.

- 3. Doelgroep die nog niet matchbaar is, maar moet werken aan competenties en houding en gedrag; In arrangement 3 zijn werkcontactdagen opgenomen, minimaal twee keer per jaar op locatie in gesprek met werkmatchers om te kijken hoe het gaat en of een stapje richting werk mogelijk is. Op deze dagen zijn allerlei partijen betrokken (bijvoorbeeld re-integratie en taaltraining).

- 4. Doelgroep met grote problematiek;

De verwachting is dat deze groep niet binnen zo'n 1,5 jaar aan het werk komt. In arrangement 4 vindt de verbinding met MO voor dagbesteding plaats. Bijvoorbeeld een initiatief met de 18 buurtteams met alle mogelijke hulpverlening voor een gezin of een klant. De indeling is zodanig dat één keer per jaar alle buurten worden aangedaan. Op de wijkcontactdagen vindt een gesprek met de klanten plaats. Utrecht kent in 2016 in totaal ongeveer 10.000 mensen met een bijstandsuitkering. De verdeling van deze groep over de arrangementen is als volgt: in doelgroep 1 18%, in doelgroep 2 1%, in doelgroep 3 21% en in doelgroep 4 60%. Een gemeentelijke werkmatcher legt uit dat de eerste groep kleiner wordt nu de arbeidsmarkt aantrekt. Ze merkt over de laatste en grootste groep op: “Bij deze groep is het van belang om te voorkomen dat het gaandeweg van niet kunnen ook niet willen wordt, dan zitten ze vast in het stramien waarin ze zitten. Daarom is voor bijvoorbeeld jongeren extra aandacht, die worden zeker twee keer per jaar gesproken.”

Binnen Werk en Inkomen bestaan drie uitvoerende units, Werk, Participatie en Inkomen. De unit Werk is het grootste met in totaal 100 werkmatchers verdeeld over vijf teams: Jongeren, Werk 1, Werk 2, Werkgeversservicepunt en Statushouders.

Het contact met de klant kan zowel persoonlijk op kantoor, telefonisch als digitaal plaatsvinden. De werkmatcher geeft aan dat in het begin van een traject mensen groepsvoorlichting over de rechten en plichten en daarna een individuele werkopdracht krijgen. Haar ervaring is dat steeds meer digitaal gaat, zo vindt er een “digitaliseringsslag” plaats en komt er een portal waar mensen informatie kunnen vinden en hun documenten kunnen uploaden. Maar voor wie dit niet kan, blijven gesprekken op kantoor mogelijk. Zij legt uit dat de intensiteit van het contact met de klant verschilt.

In arrangement 1 is wekelijks of in ieder geval zeer regelmatig contact over hoe het gaat. Afhankelijk waar men in het traject is, vinden verschillende bijeenkomsten plaats, is er scholing, et cetera. In arrangement 2 is het contact geheel afhankelijk van de situatie. In het begin is dit soms wat intensiever en als men op den duur een werkplek heeft minder, dan is dat ook aan de werkgever. In arrangement 3 is minimaal twee keer per jaar contact. In sommige gevallen vinden maandelijks bijeenkomsten plaats, tenzij mensen op een traject zitten. In arrangement 4 is minimaal jaarlijks contact met volwassenen, met jongeren vaker.

De dienstverlening aan de klant vanuit het ondersteuningsmodel 'De Helling' wordt toegespitst op zijn of haar situatie en moment in een traject. De gemeente voert een "digitaliseringslag" door. Dit zijn voorbeelden van klantgericht werken en digitalisering die passen bij *New Public Governance*.

Utrecht kent alleen een vrijwillige tegenprestatie. De werkmatcher legt uit hoe hier uitvoering aan wordt gegeven: "In de praktijk is de vrijwillige tegenprestatie bedoeld als een eerste stapje naar werk, dit moet zo kort mogelijk zijn. In Utrecht doen we niet zo veel met de vrijwillige tegenprestatie, ook al is er wel heel veel aan allerlei organisaties voor vrijwilligerswerk. Bij arrangement 4 is de problematiek te groot en bij de andere 3 arrangementen ligt de focus op weer aan het werk komen. Immers, de vrijwillige tegenprestatie mag de beweging naar werk niet in de weg staan." Zij weet via de re-integratiebedrijven waar zij mee samenwerkt dat de tegenprestatie mensen soms kan activeren. "Mensen in arrangement 3 zitten nu vooral veel thuis en de opstap naar bijvoorbeeld een traject om 24 uur per week ergens naar toe te moeten is dan heel lastig. Mensen komen veel te laat, ze zijn het niet meer gewend. Via de tegenprestatie zou het mogelijk zijn om weer tot een normaal ritme te komen. Bijvoorbeeld jongeren die 's nachts gamen met vrienden en daarom 's ochtends nooit komen voor een afspraak omdat ze nog niet wakker zijn." Over het onderscheid tussen re-integratie en tegenprestatie: "Voor de mensen in de arrangementen zijn wel veel trajecten in het kader van de re-integratie, maar die zijn niet vrijwillig en ook geen tegenprestatie. Zo nodig komen dan ook proefplaatsingen aan de orde. Vrijwilligerswerk is vooral op eigen initiatief van de mensen, dat wordt dan wel gezien als vrijwillige tegenprestatie en daar wordt rekening mee gehouden in het kader van een traject. Mensen leren ook al wel weer een hoop via vrijwilligerswerk in de praktijk, zoals op tijd zijn, afspraken nakomen, et cetera. Vaak vinden mensen vanuit hun vrijwilligerswerk weer een baan."

In de uitvoeringspraktijk lijkt het erop dat het beleidsmatige idee van de vrijwillige tegenprestatie niet veel wordt toegepast. De gemeente heeft beperkt contact met de groep met grote problematiek die nog niet de arbeidsmarkt op kan (in arrangement 4). Zodoende komt het voor hen vooral aan op het eigen initiatief en de eigen verantwoordelijkheid, hierin is *Societal Resilience* te herkennen.

De werkmatcher en haar collega's zijn bezig met een project in de wijk Overvecht om op een andere manier te werken. Samenwerken met de partijen in de stad op het gebied van onder andere taalaanbod, kinderopvang en veiligheid en ook meer gericht op de problemen die zich voordoen. De werkwijze kan verschillen per arrangement: "Voor arrangement 4 werken we met alle partners in de wijk samen, maar dan via het buurtteam. Voor arrangement 3 hebben we contractafspraken met partijen en werken we ook samen met sociale ondernemers in de wijk. Voor arrangement 2 is het heel erg zoeken naar een werkgever die past bij de klant. Voor arrangement 1 werken we samen met uitzendbureaus, maar bijvoorbeeld ook met 'Dress to Succes'." Dit project om meer in de wijk samen te werken, is een voorbeeld van een focus op de netwerkpartners. Dit sluit aan bij *New Public Governance*.

### 10.2.3 Bekostiging

In de programmabegroting van Utrecht is een programma 'Werk en Inkomen' opgenomen met € 225,1 miljoen aan middelen in 2016. Dit programma heeft als doelstelling: "Utrecht is een vitale stad waarin alle Utrechters werken of participeren naar vermogen en voldoende middelen hebben om in hun levensonderhoud te voorzien." (p.125).

Het programma 'Werk en Inkomen' bevat vier onderdelen waaraan één of meer sub, effect- en prestatiedoelstellingen en begrotingsproducten zijn gekoppeld:

1. "Utrecht heeft voldoende werkgelegenheid", € 0,7 miljoen.

Effectdoelstelling: "Er is voldoende werkgelegenheid voor wie wil en kan werken".

Prestatiedoelstelling: "Inzet werkgelegenheids-offensief" (p.126).

2. “Utrechters werken of participeren naar vermogen en zijn zelfredzaam”, € 45,8 miljoen.  
 Effectdoelstellingen: “1. Urechtse bijstandsgerechtigden werken of participeren naar vermogen; 2. Samen met het bedrijfsleven zorgen wij ervoor dat Utrechters met een arbeidshandicap werken of participeren naar vermogen.”  
 Prestatiedoelstellingen: “1. Begeleiden en faciliteren van werkzoekenden, waarbij we streven naar regulier betaald werk, werken met tijdelijke subsidie of werken met behoud van uitkering; 2. Organiseren van betaald werk voor personen die behoren tot de doelgroep Wsw (begeleid werken of Wsw-dienstbetrekking)” (p.127-129).
3. “Elke Utrechter die daar recht op heeft ontvangt een bijstandsuitkering”, € 160,7 miljoen.  
 Effectdoelstelling: “Elke Utrechter die daar recht op heeft ontvangt een bijstandsuitkering”.  
 Prestatiedoelstelling: “Rechtmatig en doelmatig verstrekken van bijstandsuitkeringen” (p.131).
4. “Utrechters die financieel niet in staat zijn om te participeren worden ondersteund”, € 17,9 miljoen.  
 Effectdoelstelling: “Geen Utrechter wordt vanwege financiële belemmeringen in zijn/haar participatie geremd”.  
 Prestatiedoelstelling: “Bestrijden van armoede door financiële ondersteuning van huishoudens met een vastgesteld maximum inkomen. Het gaat om ondersteuning voor de betaling van de vaste lasten, participatie, maatwerk in de vorm van schuldhulpverlening en bijzondere bijstand” (p.133-134).  
 Bij het tweede begrotingsonderdeel zijn de activiteiten ondergebracht in het teken van re-integratie en participatie. Van de € 45,8 miljoen voor deze taken komt € 19,3 miljoen hier aan ten goede. Hierbij gaat het om onder meer het ondersteunen en faciliteren van werkzoekenden in hun beweging naar zelfredzaamheid en participatie en het ontwikkelen van arrangementen voor werkzoekenden. Voor de doelgroepen in de vier arrangementen wordt in totaal € 12,7 miljoen ingezet. € 11,8 miljoen ten behoeve van de mensen in arrangement 1 tot en met 3 op werktraining, werkprojecten, werkcontactdagen en werkgevers- en werknemersinstrumenten en € 0,9 miljoen voor de doelgroep in arrangement 4 zoals een subsidie Sociale Prestatie en wijkcontactdagen.  
 Deze indeling van de begroting en verdeling van middelen ligt in lijn met de ‘Kadernota Participatie en Inkomen’ (december 2013) waarin is opgenomen hoe de beschikbare financiële middelen worden ingezet en welke keuzes de gemeente maakt. “We krijgen te maken met een groeiend aantal Utrechtse bijstandsgerechtigden, terwijl het participatiebudget krimpt. Dit maakt keuzes noodzakelijk. We kunnen niet iedereen ondersteuning bieden. We hanteren de volgende voorrangregels om te bepalen welke Utrechtse bijstandsgerechtigden kunnen (blijven) rekenen op ondersteuning. De volgorde is willekeurig:  
 - Kansrijk: als iemand kans heeft om aan de slag te komen, willen we dat iemand die kans kan grijpen.  
 - Nieuw: nieuwe Utrechtse bijstandsgerechtigden bieden we altijd dienstverlening.  
 - Motivatie: wie gemotiveerd is kan rekenen op onze ondersteuning.  
 - Jongeren: jongeren laten we niet thuis zitten, daar gaan we altijd mee aan de slag.”

In de ‘Uitwerkingsnota Werken aan Werk. Samen aan de slag’ (juli 2014) is opgenomen hoe de beschikbare middelen worden ingezet op de verschillende arrangementen. Ook worden hierin de ontwikkelingen van het budgettair kader ten opzichte van de kadernota en diverse beschikbare budgetten toegelicht. Hieruit blijkt dat de activiteiten voor de doelgroep in arrangement 3 uit het Participatiebudget worden bekostigd en de activiteiten voor de doelgroep in arrangement 4 ook uit Wmo-middelen uit het programma Meedoen naar vermogen.

Het programma Werk en Inkomen kent per ambitie effect- en prestatiedoelstellingen. De beschikbare middelen voor re-integratie en participatie komen vooral ten goede aan de kansrijke mensen in de eerste arrangementen. Hieruit spreekt een resultaatgerichte aanpak met oog voor financiën, passend bij *New Public Management*. Utrecht verwacht dat iedereen werkt of participeert. Ook gaat het om faciliteren van meer zelfredzaamheid en participatie en focus op wat iemand wel kan. Duidelijk is dat de gemeente uitgaat van het eigen kunnen van mensen, dit sluit aan bij *Societal Resilience*.

De verantwoordelijk directeur voor het sociaal domein is ontevreden over de vanuit de rijksoverheid beschikbare middelen voor de gemeentelijke uitvoering van de wet. “We krijgen echt te weinig geld voor de taken op grond van de Participatiewet, we komen enorm veel tekort!”

Ze reageert op berichten in de media naar aanleiding van een onderzoek door het CBS dat gemeenten in 2015 veel middelen over hadden. Landelijk is er € 1,2 miljard over op Wmo en jeugd en € 400 miljoen tekort op werk en inkomen oftewel € 800 miljoen over. Ze legt uit dat de situatie in Utrecht anders is. “Utrecht heeft in 2015 € 5 miljoen overgehouden op de Wmo, ongeveer quitte gespeeld op Jeugd en een tekort op werk en inkomen van € 20 miljoen. Maar Utrecht heeft nog zelf ook eigen geld gestoken in deze activiteiten, zo’n € 15 miljoen, in de Wmo, in jeugd en in een revolverend fonds voor participatie.” De directeur geeft aan dat de beschikbare middelen gericht worden benut: “Het geld van de Participatiewet wordt ingezet op de meest kansrijke groepen. Dat is echter veel te weinig, want we zouden nog veel meer willen doen. De onderste groep bekostigen we vrijwel volledig met Wmo-geld, terwijl dat mogelijk een beetje oneigenlijk is omdat het ook gewoon mensen met een uitkering zijn. De politieke keuze in Utrecht is: iedereen krijgt een aanbod, Participatiebudget voor de hoogste groepen en stutten met Wmo-geld aan de onderkant.” Het verhaal van de directeur bevestigt wat ook uit de begroting blijkt. Utrecht zet de beschikbare middelen voor re-integratie en participatie vooral gericht in op de meest kansrijke groepen. In deze resultaatgerichte benadering is *New Public Management* te herkennen.

#### 10.2.4 Aansturing

Kenmerkend in de Utrechtse aanpak is het element vrijwilligheid oftewel het eigen initiatief om er zelf wat van te maken. Daarbij maakt het niet uit of iemand via W&I een vrijwillige tegenprestatie doet of via MO een sociale prestatie. De gemeente legt geen verplichting op, dat wil de lokale politiek niet. Verschillende betrokkenen geven aan dat de raad sterk op het vrijwillige karakter van de tegenprestatie stuurt. Een van de beleidsadviseurs: “Als mensen lekker bezig zijn in hun vrijwillige tegenprestatie, kan het toch niet zo zijn dat we hen daarvan af halen om hen op een traject te zetten zonder direct uitzicht op werk.” Ze geeft aan dat ook meespeelt dat de raad met werkzaamheden in het kader van een verplichte tegenprestatie geen potentiële banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt wil laten verdwijnen. Verdringing is een politiek thema.

Anders dan de heersende opvatting in de Utrechtse situatie zou de werkmatcher best voorstander zijn van een stevigere tegenprestatie omdat ze van mening is dat mensen daar mee vooruit kunnen komen. Ze stelt: “Men heeft gezegd ‘er zijn geen niet-willers’, maar dat is in de praktijk gewoon niet waar. Er zijn jongeren die denken als je hen € 900 geeft, ‘dat is relaxed, ik kan op de bank zitten en ik doe niks’ en dat worden straks niet-kunners en dat is zonde. Terwijl als je hen een leuke baan of opleiding biedt of helpt met waar ze mee bezig zijn, dan hebben ze een goede toekomst. Hier is veel in te winnen.” Uit de vrijwilligheid en het initiatief om er wat van te maken, spreekt vanuit een positieve invalshoek een groot vertrouwen in de eigen kracht van de Utrechters. Deze benadering sluit goed aan bij *Societal Resilience*.

De gemeente hanteert een nieuwe werkwijze in de toepassing van de wet. Een beleidsadviseur geeft aan: “Utrecht is met de Participatiewet op een nieuwe manier gaan werken met een ander verdienmodel. Niet meer op basis van subsidies aan partijen in de stad geven, maar meer in gesprek gaan over wat het oplevert. Wat voor bijdrage leveren de partners en wat draagt de gemeente daar nog aan bij? We hebben bijvoorbeeld een social impact bond gesloten met de Rabobank. Vroeger ging het om traditionele re-integratie, men keek naar gemeente ‘los het op’. Wij willen graag meedenken en bijdrage leveren, maar we zijn niet de enige partij, denk vooral zelf ook na, zoek elkaar op, sluit allianties met andere partijen, wees creatief. De gemeente werkt nu in een netwerk dat steeds groter wordt.” In deze nieuwe werkwijze is naast een andere benadering van de partners in de samenwerking ook aandacht voor de andere benadering van de klanten. “Mensen hebben toch een bepaald beeld van W&I, het idee van een ivoren toren die niet weet wat in de wijk speelt. Maar de W&I werkmatchers krijgen straks een eigen plek in de wijk. Wij zoeken de Overvechters op omdat ze ons niet weten te vinden. Steeds meer werken in het belang van de klant.” Uit de nieuwe werkwijze blijkt dat de gemeente een ander verdienmodel hanteert en resultaatgerichter werkt. Hierin is *New Public Management* te herkennen. Ook zet de gemeente in op een meer gelijkwaardige samenwerking met een groeiend netwerk van relevante partners in de stad en meer de klanten opzoeken in de wijk. Hierin is *New Public Governance* zichtbaar.

De directeur voor het sociaal domein vindt dat Utrecht de Participatiewet binnen de mogelijkheden die de rijksoverheid biedt goed uitvoert, maar dat dit niet altijd makkelijk is. Zo noemt ze de verplichting dat gemeenten voldoende plekken aan de onderkant van de arbeidsmarkt moet bieden, maar dat vrijwel niemand aan de voorwaarden van zo'n plek kan voldoen. Ze stelt: "Wat ik heb geleerd: minder regels, dan werkt het beter. Draai maar aan de financiële knop als het minder mag kosten. Zodra het juridisch wordt, ga je het altijd verliezen. Ik vind dat we doorgeschoten zijn in regelgeving, er is ruimte nodig om tot een goede uitvoering en kostenbeheersing te komen." Uit de opvatting van de directeur klinkt een afkeer van een juridische benadering van de wet die zou passen binnen *Public Administration* en een voorkeur voor financiële sturing oftewel *New Public Management*.

### 10.3 Casus 2 thuiszorg

#### 10.3.1 Beleid

De coalitie werkt in het coalitieakkoord 2014 – 2018 'Utrecht maken we samen' van april 2014 onder 'Zorg voor elkaar' uit hoe ze met zorg wil omgaan. "De bewoner staat zelf aan het roer, ook wanneer men kwetsbaar is. Voor ondersteuning en zorg moet zo veel mogelijk gebruik gemaakt worden van het eigen netwerk. Maar het is ook een kans om zorg dichtbij de mensen en efficiënter te organiseren." (p.23). Gewezen wordt op de budgettaire korting die gepaard gaat met de decentralisatie. De coalitie wil meer nadruk leggen op preventie en het zo vroeg mogelijk opsporen en aanpakken van problemen en vrijwillige inzet van bewoners, door samenwerking met huisartsen, leraren en welzijnswerkers te stimuleren. Ze kiest voor een integrale aanpak via buurtteams met zorg dichtbij huis, per huishouden één plan en één aanspreekpunt en streeft naar het voorkomen van onnodige bureaucratie. Ook wil de coalitie een fonds om de decentralisaties zacht te laten landen. "Dit doen we omdat de decentralisaties vanwege alle overgangspierikelen de eerste jaren aanzienlijke financiële risico's met zich mee brengen voor de gemeente. Inwoners die ondersteuning nodig hebben, mogen niet de dupe worden. Daarom investeren we stevig om iets te kunnen doen aan knelpunten die kunnen ontstaan in de overgangsfase." (p.24). Hierbij denkt de coalitie aan extra inzet op toeleiding naar activering, zorg en ondersteuning, preventie en buurtnetwerken die bijdragen aan "samenredzaamheid" (p.25).

In het coalitieakkoord zijn verschillende benaderingen opgenomen. De coalitie heeft aandacht voor kwetsbare inwoners die ondersteuning nodig hebben, zij "mogen niet de dupe worden." Een voorbeeld van gemeentelijke betrokkenheid en *Public Administration*. Het gaat over het efficiënter organiseren van de zorg, de budgettaire korting en een fonds vanwege financiële risico's. Hierin is *New Public Management* te herkennen. De coalitie wil een integrale aanpak via de buurtteams, de sociale basis en zorg dichtbij huis en hecht waarde aan samenwerking. Hierin is *New Public Governance* zichtbaar. Tot slot neemt de coalitie een "open en faciliterende houding" aan en gaat het om "zo veel mogelijk inzet van "het eigen netwerk" en vrijwillige inzet van bewoners die "zelf aan het roer" staan. Hierin is duidelijk *Societal Resilience* terug te zien.

Een klein jaar eerder is er de Wmo-kadernota 'Meedoen naar vermogen' (juni 2013). Hierin is uitgewerkt hoe Utrecht de nieuwe zorgtaken organiseert en uitvoert. Over de nota stelt het college: "Deze Kadernota bevat onvermijdelijk veel beleids- en organisatietaal. Maar in werkelijkheid gaat hij over mensen." (p.3). Bij de doelstelling 'Meedoen met Vermogen' betreft Utrecht ook armoedebeleid en schuldhulpverlening. Het streven is dat "kwetsbare inwoners de kans krijgen om hun toekomst in eigen handen te nemen, mee te doen en zich te ontwikkelen. Daarbij richten we ons niet alleen op mensen uit de doelgroep, de hele samenleving doet mee!" (p.5). Vanuit het uitgangspunt "Utrecht is een vitaal sociale stad, waar inwoners betrokken zijn en verantwoordelijkheid voor hun omgeving nemen" (p.5) richt de gemeente zich op het behalen van resultaten op het vlak van zelfstandige activiteiten, meer verantwoordelijkheid voor de omgeving en het vormgeven van de "civil society" (p.5). Het 'Utrechts model' kent drie sporen: 1. ondersteuning van zelforganiserend vermogen, 2. basiszorg en 3. aanvullende zorg. Toegang tot basiszorg verloopt via het buurtteam. "Het buurtteam sluit met haar begeleiding aan bij de mogelijkheden van de cliënt en van zijn netwerk. De regie voor het oplossen van de problemen blijft bij de cliënt zelf. Het buurtteam houdt keukentafelgesprekken om samen met de cliënt de problemen, maar vooral ook de mogelijkheden, in beeld te brengen." (p.19). Uit deze kadernota over onder meer het Utrecht model en de Buurtteams Sociaal blijkt hoe de gemeente de zorg wil aanpakken. Het gaat om de "toekomst in eigen handen te nemen" en meer zelfstandigheid en verantwoordelijkheid van de burger. Hierin is *Societal Resilience* duidelijk te zien.



In navolging van de kadernota volgt ‘Meedoen naar Vermogen. WMO Uitvoeringsplan eerste fase: van kaders stellen naar inrichten, naar uitvoeren’ (december 2013). Utrecht wil goed toegankelijke voorzieningen, ondersteuningsinitiatieven faciliteren, participatie van sociaal kwetsbare inwoners bevorderen en vrijwillige inzet ondersteunen. Ook wordt de toegang tot aanvullende voorzieningen via het buurtteam nader uitgewerkt. Thuiszorg is op aanvraag beschikbaar als maatwerkvoorziening voor mensen die geen netwerk hebben en geen regie over het huishouden kunnen voeren of vanwege beperking of ziekte veel uren zorg nodig hebben. “Utrecht kiest ervoor om een maatwerkvoorziening Hbh en een collectieve voorziening Schoonmaken te organiseren” (p.30). In aanvulling op deze maatwerkvoorziening, zet Utrecht in op collectieve schoonmaakdiensten. Alle inwoners kunnen deze voorziening benutten, de gemeente financiert de schoonmaak voor een beperkte groep kwetsbare inwoners. Uitgangspunt is dat deze dienst gerealiseerd wordt binnen het budget dat overblijft nadat de maatwerkvoorziening vorm heeft gekregen, de budgetkorting van 40% komt grotendeels ten laste van de schoonmaakdienst. Utrecht verwacht dat bij gelijkblijvende aantallen klanten de kosten gehalveerd moeten worden, zij maximaal anderhalf uur per week een beroep kunnen doen op de collectieve schoonmaakdienst en op eigen kosten meer uren kunnen afnemen. Voor deze schoonmaakdienst kan de gemeente een (lichte) toegangstoets hanteren en een inkomensafhankelijke bijdrage vragen. In dit uitvoeringsplan gaat het over de toegang tot voorzieningen zoals de thuiszorg. Utrecht splitst de thuiszorg in een maatwerkvoorziening en een collectieve dienst. In de aandacht voor kwetsbare inwoners is gemeentelijke verantwoordelijkheid en *Public Administration* zichtbaar. De aanpassing van de thuiszorg kent een financiële reden, de budgetkorting van 40%. Deze aandacht voor de financiën wijst op *New Public Management*. Zo komt meer verantwoordelijkheid voor de schoonmaak van het eigen huis bij de burger te liggen. Dit past binnen *Societal Resilience*.

Een half jaar later volgt ‘Meedoen naar Vermogen. WMO Uitvoeringsplan tweede fase: van inrichten naar uitvoeren’ (juli 2014). Aan de orde komt de vraag “hoe we de ondersteuning en zorg vanaf volgend jaar bekostigen en hoe de gemeente als opdrachtgever gaat sturen op de besteding van de financiële middelen”. “Utrecht wil een beweging in gang zetten naar sterke(re) basisvoorzieningen die het beroep op (dure) specialistische zorg terugdringen. Dit is hard nodig omdat er een rijkskorting op de nieuwe taken rust en de gemeente de aanvullende zorg beschikbaar wil houden voor de inwoners die dit echt nodig hebben.” (p.8). Voorts gaat het college in op hoe de gemeente de zorg inricht. Op het spoor basiszorg gaat het over het buurtteam sociaal en komt de samenwerking tussen de sociale basiszorg en medische basiszorg aan de orde. Op het spoor aanvullende zorg gaat het over de toegang tot maatwerkvoorzieningen, uitgangspunt is “minimale bureaucratie” (p.41). Een belangrijke vraag in dit tweede uitvoeringsplan is hoe de gemeente de zorg bekostigt en stuurt op de besteding van middelen, dit past bij *New Public Management*. Een beweging van specialistische naar basiszorg duidt op minder gemeentelijke inzet en *Societal Resilience*.

Ruim twee jaar later volgt ‘Samen verder bouwen aan een zorgzame en toegankelijke stad. Transformatieagenda Meedoen naar Vermogen’ (oktober 2016). Hierin kijkt het college terug op eerdere nota’s, op wat is gerealiseerd en wordt uitgewerkt hoe ze verder wil naar 2020. De gemeente heeft de ambitie dat “iedere inwoner van Utrecht mee kan doen aan het gewone leven: iedere inwoner is van betekenis in de samenleving, staat in verbinding met anderen en heeft een plek in de stad waar hij zich prettig voelt” (p.5). Hierbij wordt aangesloten bij een definitie van gezondheid: “Gezondheid als het vermogen om je aan te passen en je eigen regie te voeren, in het licht van de sociale, fysieke en emotionele uitdagingen van het leven” (p.5). Soms hebben mensen ondersteuning nodig, via hun sociaal netwerk of professioneel in geval van grotere problemen of kwetsbaarheid. De gemeente zet in op doorontwikkelen via drie lijnen: voor, door en met de Utrechter (vraag en cliënt centraal), stapsgewijs (vanuit de behoeften en ervaringen) en samen in nabijheid (zo dichtbij mogelijk). Een gezamenlijke aanpak in de wijk, faciliteren bewonersinitiatieven en verbeteren van de dienstverlening op het gebied van individuele voorzieningen zijn drie voorbeelden van maatregelen. Ook is het doel om de verbinding te maken met andere domeinen als zorg en gezondheid, werk en inkomen en wonen. Om deze transformatieagenda te realiseren, zet Utrecht bepaalde financieringsvormen in en wil ze van en met anderen leren. In de agenda is aandacht voor dienstverlening en in de ideeën om dit samen in de wijk door te ontwikkelen, is *New Public Governance* te herkennen. Het als gemeente faciliteren van bewonersinitiatieven is een voorbeeld van *Societal Resilience*.

Een beleidsadviseur Wmo licht de beleidsontwikkeling op de thuiszorg toe: “Utrecht heeft vele scenario’s overwogen, van helemaal niets doen tot alleen geld geven aan hulpbehoevenden en uiteindelijk gekozen voor een nieuw systeem. Uitgaan van eigen verantwoordelijkheid van mensen om zelf hun huishouden te doen. Soms kunnen ze dit niet meer, al is niet een vereiste dat direct een hele hoge indicatie volgt.” Ze benoemt de verandering van de maatschappij: “Vanwege de opkomst van tweeverdieners, de huisvrouw bestaat niet meer en mensen besteden hun tijd aan andere dingen, is het huishouden minder belangrijk geworden. In het beleid hebben we aangesloten bij deze benadering. Conclusie schoonmaken in de vorm van elke week je keukenkastjes poetsen is niet meer de hedendaagse norm, tegenwoordig wordt hier anders naar gekeken en is anders indiceren mogelijk. Zo zijn we tot een definitie van een schoon huis gekomen als een basis, een verlaagde norm aanvaardbaar schoon. Het doel is dat je huis niet vervuult en dat kan door elke 14 dagen drie uur schoon te maken en dan ook niet elke keer alles te doen.” Dit is de basisvoorziening, het minimale waar mensen op kunnen rekenen, 78 uur per jaar. Utrecht geeft niet langer een indicatie in uren per week, maar per jaar zodat mensen zelf kunnen bepalen wanneer ze die inzetten. “Indien mensen meer hulp bij het huishouden wensen, een luxere schoonmaak, dan moeten zij dat zelf inkopen. Dat kan nu mede via de middelen die de gemeente heeft gekregen voor de huishoudelijk hulp toelage (HHT). Voor € 5 per uur kunnen ze extra uren schoonmaak inkopen.” Ze legt uit dat thuiszorg een maatwerksysteem is. “Bovenop de basis kunnen mensen een extra module krijgen, bijvoorbeeld mensen met een bepaalde allergie die een extra schoon huis moeten hebben, of een bepaalde handicap hebben die echt zelf niets meer kunnen, of de was niet meer kunnen doen, of maaltijd klaarzetten, of de regie over het huishouden niet meer kunnen voeren (oude HH2). Voor al dit soort gevallen krijgen mensen extra uren.” Bestaande HH2-klienten van 2014 hebben hun zorg behouden. Ook bij hij herindicaties worden hun uren niet verlaagd op basis van het nieuwe beleid. Nieuwe HH2-klienten worden wel geconfronteerd met aanpassingen. Terugkijkend op de ervaringen van 2015 geeft de beleidsadviseur aan dat het nieuwe beleid meer gefaseerd ingevoerd had moeten worden en dat het ook vraagt om betere communicatie. Utrecht kreeg klachten over de wijze van indiceren en toepassing van te weinig maatwerk met oog voor de situatie van de klant. Hierover zijn juridische procedures gevoerd. In mei 2016 heeft de Centrale Raad van Beroep (CRvB) bepaald dat thuiszorg onder de Wmo 2015 valt. Aanspraken die zijn toegekend onder de oude Wmo, blijven ook daarna gelden. De gemeente kan die aanspraken aanpassen aan haar nieuwe Wmo-beleid. Dit beleid moet berusten op objectief en onafhankelijk onderzoek naar de tijd die nodig is voor een schoon en leefbaar huis. De CRvB heeft beslist dat de gemeente eerst goed onderzoek moet doen, in plaats van uit te gaan van het gestelde financiële kader. De beleidsadviseur geeft aan dat correcties zijn toegepast in het beleid en meer aandacht is voor maatwerk bij de beoordeling. “In het begin hebben we hier wat strakker op ingezet omdat we toch bang waren niet financieel uit te komen. Inmiddels weten we dat we mooi uitkomen, dus gaat het wel.”

Halverwege 2016 doet de Rekenkamer Utrecht onderzoek naar de thuiszorg, of de burger voldoende hulp ontvangt en zijn huis nog wel schoon is. De rekenkamer publiceert in september 2016 het rapport ‘Hulp bij maatwerk. Een onderzoek naar de hulp bij het huishouden in het kader van de Wmo 2015’. Het rekenkameronderzoek gaat over de doelmatigheid van het beleid en de naleving van doelen van de Wmo en hoe de gemeente de beschikbare middelen hiervoor inzet. Een rekenkameronderzoeker licht toe dat uit het onderzoek naar voren komt dat de gemeente vooral de focus heeft gelegd op het behalen van de beoogde bezuinigingen en minder op de beleidsmatige doelen zoals het bieden van maatwerk. Hij geeft aan dat de gemeente een pragmatische keuze heeft gemaakt, door middel van herindicaties is het aantal uren naar beneden toe aangepast. De onderzoeker legt uit dat door de uitspraak van de CRvB de Utrechtse basisvoorziening HH1 van 78 uur per jaar wordt bijgesteld naar 104 uur, oftewel 2 uur per week. Daarbij merkt hij op dat ook 104 uur voor sommige mensen niet genoeg zal zijn en deze oplossing nog geen echt maatwerk is.

Uit het verhaal van de beleidsadviseur, de uitspraak van de CRvB en het rekenkamerrapport blijkt dat Utrecht stevig had ingezet op een beperking van de door de gemeente bekostigde thuiszorg en de burger meer zelf in zijn thuiszorg te laten voorzien. De financiële invalshoek past duidelijk bij *New Public Management*, het idee van meer eigen verantwoordelijkheid van de burger sluit goed aan bij *Societal Resilience*.

### 10.3.2 Organisatie

In de toegang tot de Wmo hebben de buurtteams een grote rol, deze zijn laagdrempelig en nabij in alle wijken. De buurtteams zijn belangrijk als toegang tot zorg, in het bijzonder voor multi-problematiek. De verantwoordelijkheid voor de buurtteams ligt bij zorgorganisatie Inclusio. De gemeente heeft een bewuste keuze gemaakt om deze niet zelf te willen opzetten. In de zomer van 2016 zijn de buurtteams gevisiteerd door een externe commissie. Deze commissie benoemt in haar rapport dat Utrecht ambitieus te werk is gegaan met “een nieuw stelsel van zorg en welzijn dat effectiever is en meer recht doet aan de eigen regie van de Utrechtse inwoners”. De commissie is positief over wat in korte tijd is bereikt met de buurtteams. Haar eerste advies is om het iets rustiger aan te doen en zo de betrokken organisaties de ruimte te geven om “hun algemene werkwijze verder te ontwikkelen en de mogelijkheden van generalistisch werken verder te verkennen.”

Naast de buurtteams bestaat ook het gemeentebrede Wmo-loket voor individuele voorzieningen als thuiszorg. Iemand die een Wmo-voorziening wil aanvragen, kan dit telefonisch, via internet of schriftelijk doen. Vervolgens vindt een indicatiegesprek met de Wmo-consulent plaats, dat kan telefonisch of bij iemand thuis (keukentafelgesprek, een keuze sinds januari 2016). Tijdens dit gesprek stelt de Wmo-consulent vragen ter beoordeling van de aanvraag en ter voorbereiding van het besluit, gaat de consulent na of de klant behoefte heeft aan (informatie over) eventuele andere voorzieningen en beantwoordt de consulent vragen van de klant. Het indicatiebesluit wordt per brief aan de klant bekend gemaakt. In deze brief benoemt de gemeente ook dat een eigen bijdrage moet worden betaald. In 2015 heeft de gemeente ruim 3000 aanvragen thuiszorg verwerkt. Bij ongeveer een derde vindt een huisbezoek plaats, bij tweederde verloopt het indicatiegesprek telefonisch. Een huisbezoek is standaard bij mensen van 80 jaar en ouder, HH2-klanten en/of mensen met een progressieve ziekte. Uit het rekenkamerrapport blijkt dat de doorlooptijd van de aanvraag vaak kort is: binnen een week het indicatiegesprek en kort daarna de opdracht bij de zorgaanbieder die de thuiszorg levert. Utrecht kent 14 à 15.000 klanten met individuele Wmo-voorzieningen. Ruim 5.000 klanten krijgen thuiszorg, dit aantal daalt. De gemeente heeft herindicaties uitgevoerd bij klanten die al thuiszorg hadden in 2014. Ruim driekwart van de herindicaties heeft telefonisch of via dossieronderzoek plaatsgevonden, in minder dan een kwart vond een huisbezoek plaats. Een kwart van de klanten heeft extra hulp ingekocht via de HHT-regeling. 80% heeft alleen de basisvoorziening van 78 uur per jaar (104 per oktober 2016). Een beleidsadviseur legt uit dat het bij de aanvragen aan het Wmo-loket gaat om grote aantallen. Dit zijn geen multi-probleem gevallen en ze geeft aan dat de gemeente in dit geval een eenvoudige proces van aanvraag via indicatie tot levering van zorg wenselijk vindt. Naar aanleiding van de CRvB-uitspraak zet Utrecht in op meer maatwerkgesprekken bij mensen thuis. “Iedereen heeft recht op een maatwerkgesprek. Dat doen we om de situatie van de klant te beoordelen en te kijken wat die nodig heeft.” Ook wordt door middel van een pilot gekeken of het mogelijk is de aanvragen voor de thuiszorg ook via of in samenwerking met de buurtteams te laten verlopen. De gedachte is dat een nieuwe werkwijze met de buurtteams het mogelijk maakt om integraler naar de sociale vraagstukken te kijken met een ‘breed Wmo-gesprek’ en dat de buurtteams dan nog beter de functie van centrale ingang tot het sociaal domein kunnen vervullen. Aandachtspunt hierbij is de aanwezigheid van de benodigde capaciteit en expertise.

Utrecht streeft naar sterke stedelijke zorgnetwerken. Het is de bedoeling dat de buurtteams zich verder gaan ontwikkelen. Deze gaan straks alle aanvragen doen, ook de thuiszorg. Daarmee wordt het Wmo-loket omgevormd naar een backoffice dat alles regelt. De wens tot verandering en vernieuwing die uit het beleid spreekt, werkt ook door in de organisatie van de uitvoering. De buurtteams functioneren als laagdrempelige toegang tot zorg en dit gaat -volgens de externe visitatiecommissie- al erg goed. Gelet op de CRvB-uitspraak wordt gekeken of het mogelijk is meer gesprekken bij mensen thuis te doen en de verlening van voorzieningen onder te brengen bij de buurtteams. Daarmee wenst de gemeente de uitvoering van de Wmo nog verder in lijn te brengen met de beleidsmatige uitgangspunten die zijn gebaseerd op de wet. In het streven naar de efficiënte, snelle afhandeling van eenvoudige (geen multi-probleem) aanvragen via het Wmo-loket is *New Public Management* zichtbaar. In de klantgerichte dienstverlening en het nabije met de buurtteams is *New Public Governance* te herkennen. Uit de aansturing op de toepassing van het beleid gericht op meer eigen kracht en minder gebruik van Wmo-voorzieningen spreekt *Societal Resilience*.

### 10.3.3 Bekostiging

In de programmabegroting van Utrecht is een programma ‘Maatschappelijke Ondersteuning’ opgenomen, met € 205,3 miljoen aan middelen in 2016. Dit programma heeft als doelstelling: “Utrecht is een vitale sociale stad, waar inwoners betrokken zijn en verantwoordelijkheid nemen voor hun omgeving. Ook kwetsbare inwoners nemen hun toekomst in eigen handen, doen mee naar vermogen en krijgen indien nodig daarbij ondersteuning.” (p.151).

Het programma ‘Maatschappelijke Ondersteuning’ bevat vier effectdoelstellingen:

1. “Utrechters organiseren zelfstandig activiteiten en voelen zich meer verantwoordelijk voor de omgeving en hebben competenties ontwikkeld om de civil society (beter) te ondersteunen en vorm te geven” (p.152).
2. “Utrechters ervaren zo min mogelijk drempels, fysiek of sociaal, om deel te nemen aan het dagelijkse leven” (p.153).
3. “Utrechters zijn in staat om samen met hun directe omgeving een adequate oplossing te vinden voor hun (zorg)vraag” (p.153).
4. “Utrechters die zeer beperkt zelfredzaam zijn ervaren, met behulp van een solide vangnet, voldoende kwaliteit van leven” (p.154).

Ook kent het programma vier prestatiedoelstellingen waaraan begrotingsproducten zijn gekoppeld:  
1. “Basisvoorzieningen zijn georganiseerd en initiatieven, vrijwilligers en mantelzorgers ondersteund” (p.155), € 34,4 miljoen.

Hierbij gaat het om ondersteuning van initiatieven in buurt, welzijnsaccommodaties en buurtcentra, het ondersteunen, verbinden en stimuleren van vrijwilligers(organisaties) en versterken van de infrastructuur voor mantelzorgers.

2. “Een staddekkend, goed functionerend netwerk van buurtteams” (p.156), € 19,4 miljoen.

Hieronder valt het goed functioneren van de 18 buurtteams die in de hele stad generalistische begeleiding op maat bieden aan bewoners die op meerdere leefdomeneinen problemen hebben.

3. “Passende aanvullende ondersteuning voor mensen die dat nodig hebben” (p.157), € 51 miljoen.
- Hierbij gaat het om het stelsel van ondersteuning en zorg dat fungeert als vangnet voor de meest kwetsbare Utrechters, zoals begeleiding en individuele voorzieningen. Binnen dit begrotingsproduct valt ook de thuiszorg. In het jaar 2016 is het budget hiervoor € 17,4 miljoen.

4. “Effectieve uitvoering van de taken als Centrumgemeente” (p.157), € 100,5 miljoen.

Hieronder vallen opvang en beschermd wonen voor mensen die niet in staat zijn zelfstandig te leven, taken die Utrecht uitvoert als centrumgemeente voor de regio.

De getrapte opbouw van dit programma ‘Maatschappelijke Ondersteuning’ in vier producten sluit aan bij de in de beleidsnota ‘Meedoen naar Vermogen’ ingezette lijn van het verbinden van nieuwe met oude taken en van lichtere naar zwaardere zorg. De basis in het programma is de ondersteuning van participatie, tweede stap is de begeleiding via de buurtteams, derde stap zijn de individuele voorzieningen en tot slot komen de zwaardere vormen van zorg in regionaal verband aan de orde. In ‘Meedoen naar Vermogen’ spreekt het college van een “doorbraakdossier”. Voorheen kende Utrecht onder meer een begrotingsprogramma ‘Welzijn, Jeugd en Volksgezondheid’.

De controller sociaal domein met aandachtsgebied MO: “In Utrecht zijn we al in een vroeg stadium begonnen met ons voor te bereiden op de decentralisaties, onder andere door relaties te leggen en het opbouwen van een netwerk met zorgaanbieders. Lange tijd was het onduidelijk hoeveel geld we kregen, zelfs in 2015 vonden nog mutaties plaats over het budget voor 2015, dat was een beetje roeien met de riemen die we hadden. De insteek voor het financiële kader was: ons budget is wat we krijgen, aangevuld met wat we al aan reserve hadden opgebouwd door onderbestedingen op de individuele voorzieningen Wmo.”

Zowel de rekenkameronderzoeker als de betrokken beleidsadviseur geven aan dat in Utrecht al jaren een dalende trend zichtbaar is in de aanvragen op de individuele voorzieningen Wmo. De verwachting binnen de gemeente was dat deze trend zou stabiliseren of eventueel zelfs nog wel zou stijgen. In de praktijk blijkt dat dit toch niet het geval te zijn, de dalende trend zet zich voort. De beleidsadviseur geeft aan dat Utrecht goed uitkomt met het budget voor de Wmo. De rekenkamer laat zien dat door het direct doorvoeren van de bezuiniging vanuit de rijksoverheid olopend tot 40% in combinatie met te hoge ramingen van het aantal klanten en de verzilvering van geïndiceerde uren (in de praktijk 81%) op de thuiszorg overschotten zijn ontstaan.

De controller merkt op dat het thuiszorgbeleid consequent is aangepast om de rijksoverheid te volgen en dat heeft een financieel resultaat. In 2015 heeft de rijksoverheid met de HHT een verzachtende maatregel genomen. “Daardoor hielden we ineens geld over en dat is politiek niet handig.”

Het programma Maatschappelijke Ondersteuning kent een doelstelling gericht op de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van inwoners, ook al zijn ze kwetsbaar. Het is een nieuw programma dat is opgebouwd met producten van lichtere naar zwaardere zorg en sluit goed aan bij het beleid. Hierin is *Societal Resilience* zichtbaar. Voorts kent het programma per ambitie effect- en prestatiedoelstellingen en heeft de gemeente aandacht voor de financiële gevolgen als gevolg van het gebruik van Wmo-voorzieningen als de thuiszorg. Hierin is *New Public Management* te herkennen.

De controller legt uit dat Utrecht heeft gekozen om de verantwoordelijkheid voor de inhoud van zorg naar buiten te organiseren, maar dat de gemeente verantwoordelijk blijft. Volgens hem creëert dit een soort van driehoeksverhouding. Om hiermee om te kunnen gaan, is gekozen voor een model dat uitgaat van vier niveaus: 1 Gezamenlijk beeld creëren, 2 Grenzen stellen, vrije speelruimte bepalen en samenwerkingsafspraken maken, 3 Monitoren op voortgang en 4 Continu in interactie te blijven op hoe we samenwerken. Hij geeft aan dat in het begin veel met de aanbieders is gesproken over hoe dit samen in te vullen en om tot afspraken te komen. In dit traject zijn kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren uitgewerkt. Periodiek vinden kwartaalgesprekken plaats met de aanbieders.

De beleidsadviseur geeft aan dat de gemeente aan de hand van allerlei databronnen gegevens over hoe het gaat met de cliënten verzamelt. Zo wordt gewerkt aan inzicht op het gebied van wachttijd en in- en doorstroom van cliënten. De gemeente wil hier meer op sturen, ook met het oog op de bekostiging. Het streven is een overgang van bekostiging op basis van PxQ (prijs x aantal) naar populatie- en resultaatsbekostiging. Zomer 2016 wordt alleen nog bij kleine aanbieders PxQ toegepast. Bij enkele aanbieders wordt gewerkt met trajectfinanciering (betalen per periode) en bij grote instellingen met een budget gebaseerd op populatiekenmerken of historische budgetten en productie. Dat laatste wil ze nog veranderen. Het streven wordt om meer kenmerken mee te nemen in de beoordeling en te kijken naar het resultaat dat is bereikt. Voorts wil ze doorontwikkelen op het gebied van het effect (outcome) van beleid om aan de hand van verkregen gegevens keuzes te kunnen gaan maken. Ze wijst er op dat dit financieel van groot belang is. De gemeente had nog voldoende geld, maar dit wordt minder en dat vereist scherpe en duidelijker keuzes. “Welke knoppen zijn er en wat kun je daarmee doen?” Utrecht heeft veel aandacht voor monitoring, voor hoe het gaat in de uitvoering in de samenwerking met de zorgpartners en hoe het gaat met cliënten. Ook is er oog voor de wijze van bekostiging, ingezet wordt op een overgang van PxQ naar populatie en resultaat. Werken aan monitoring en nieuwe wijzen van bekostiging passen goed bij *New Public Management*.

#### 10.3.4 Aansturing

In de afgelopen jaren is aangestuurd op een nieuwe, integrale aanpak in het sociaal domein, inclusief bijvoorbeeld de verbinding tussen de Wmo en de Participatiewet. In de benadering van de Wmo 2015 zijn drie beginselen belangrijk. Allereerst het uitgaan van de eigen kracht van de burger en wat die zelf kan organiseren, ten tweede het bieden van basiszorg met een grote rol voor de buurtteams en tot slot het aanbieden van aanvullende specialistische zorg voor wie dat nodig heeft. Deze drie punten zijn in beleidsnota's uitgewerkt en hierop wordt in de uitvoering aangestuurd. De buurtteams sociaal die buiten de gemeente georganiseerd zijn, hebben een centrale rol in de toegang tot zorg. Gedurende de veranderingen vinden externe beoordelingen plaats. Een visitatiecommissie keek naar de buurtteams, de CRvB en de rekenkamer in essentie naar de vraag of zorgbehoevende inwoners van de gemeente nog wel de thuiszorg krijgen die ze nodig hebben.

Verschillende betrokkenen vinden het goed dat in de ontwikkeling van het sociaal domein wordt ingezet op draagvlak voor de aanpak. De gemeente werkt samen met de uitvoerende partijen en is met iedereen in gesprek. De directeur: “We zijn aan het leren met z'n allen, co-creatie. Er bestaat een enorme leercirkel met alle zorgaanbieders en samenwerkende partijen. Heel veel communiceren, dat is hoe we het doen!” De beleidsadviseur: “Het co-creëren met partners in het veld werkt goed, bijvoorbeeld tijdens diner pensants, in themabijeenkomsten, op het festival der verantwoording, tijdens casuïstiek besprekingen. Gewoon met elkaar het gesprek aangaan over hoe het gaat.” Met alle zorgaanbieders waar de gemeente mee samenwerkt, vindt in beginsel eens per kwartaal een gesprek plaats over hoe het gaat. “Zo krijgen we heel goed een beeld van hoe ons werk buiten wordt ervaren.”

De controller: “In Utrecht hebben we de decentralisaties echt aangegrepen om dingen anders te organiseren en niet alles voort te zetten zoals het was. We vliegen veel vanuit de inhoud aan, met aandacht voor de financiën op hoofdlijnen, we willen geen schijnzekerheid op details. Beleid is leidend, financiën is volgend. We zijn er van overtuigd: In Utrecht krijgt iedereen wat hij nodig heeft.”

Nog niet alles gaat naar volle tevredenheid, een aantal punten hadden betrokkenen graag anders gedaan of willen ze verder ontwikkelen. De directeur had de herindicatiestelling op de Wmo graag anders gedaan. “Als we dit opnieuw zouden mogen doen dan zou ik niet inzetten op herindicatie bij bestaande gevallen, wat het gevoel geeft dat we de zorg ‘afpakken’, maar alleen aanpassen bij de nieuwe aanvragen of in ieder geval minder snel aanpassen. Maar deze fout ligt eigenlijk bij de rijksoverheid vanwege de snelle bezuinigen op de zorg.” De controller: “Wat mij verbaast heeft in de afgelopen periode is de wispelturigheid en soms ook de slechte voorbereiding van de rijksoverheid. Daardoor verkeerden wij als gemeenten in een continue staat van onzekerheid over wat er zou gebeuren. Dat maakte het voor mij wel heel moeilijk om het bestuur en management goed te kunnen informeren.” Verder wil hij investeren in een betere relatie met de zorgaanbieders: “Het is heel erg makkelijk om in het begin samen iets op te bouwen, maar het is een tweede om in het vervolg daarop een goede relatie op te bouwen met een voldoende mate van zakelijkheid. In de eerste anderhalf jaar functioneerde de gegevensuitwisseling niet goed en hebben we daarin veel energie gestoken en weinig resultaat bereikt.” De beleidsadviseur geeft aan dat de communicatie naar de klant nog wel aandacht vraagt. Daarbij denkt ze aan de informatie aan mensen die thuiszorg via de gemeente ontvangen.

De gemeente stuurt sterk aan op een vernieuwing van het sociaal domein vanuit beginselen die zijn gebaseerd op eigen kracht van de burger en ondersteuning bieden aan wie dat nodig heeft. De buurtteams hebben een grote rol in de toegang en zijn voor de gemeente door een externe partij opgezet. De gemeente hecht veel waarde aan goede samenwerking en communicatie met zorgpartners in de stad en zet daar allerlei activiteiten op in. In deze benadering is wat betreft de vernieuwing van het sociaal domein *Societal Resilience* en wat betreft de opbouw van de buurtteams en de samenwerking (co-creatie) met zorgpartners *New Public Governance* te herkennen.

Verskillende medewerkers binnen de gemeente benoemen dat in het college en in de gemeenteraad veel aandacht bestaat voor de Wmo en de thuiszorg. Een van hen stelt: “Sommige partijen in de raad vereenzelvigen zich sterk met het thema, ‘Wij zijn de thuiszorg’.” Met de juridische procedures, het rekenkameronderzoek en de media aandacht die beiden hebben gegenereerd, is dit verder toegenomen. Over waar het om zou moeten draaien bij de thuiszorg lijken de opvattingen verdeeld. De CRvB benadert het vraagstuk vanuit de gemeentelijke toepassing van de wet: “De Centrale Raad oordeelt in deze zaken allereerst dat huishoudelijke hulp een prestatie is die onder de Wmo 2015 valt. (...) Verder oordeelt de Centrale Raad dat de gemeente huishoudelijke hulp mag aanbieden in de vorm van standaardmodules. Daarbij is wel vereist dat een passende bijdrage wordt geleverd aan de zelfredzaamheid van de betrokken inwoner. Het hangt van de individuele situatie af of moet worden afgeweken van de standaardmodule om dat resultaat te bereiken. De Centrale Raad concludeert dat de basismodule van 78 uur schoonmaak per jaar niet berust op objectief en onafhankelijk onderzoek. Hierdoor ontbreekt inzicht in de vraag welk niveau van schoon voor een huishouden verantwoord is, welke activiteiten daarvoor nodig zijn, hoeveel tijd dat kost en hoe vaak dit moet worden gedaan om te kunnen spreken van een schone en leefbare woning of van schone en draagbare kleding.”

De rekenkamer focust op de wijze waarop de gemeente indiceert en de financiële situatie en concludeert dat onvoldoende maatwerk is toegepast en dat de bezuiniging hoger is uitgevallen dan nodig. “De noodzaak om het herziene beleid snel in gang te zetten en de bezuiniging te realiseren, heeft geprevalleerd boven een zorgvuldig onderzoek naar de daadwerkelijk aanwezige ruimte om de geboden uren hulp bij het huishouden bij klanten te verminderen. Doordat het aantal klanten en de mate van verzilvering lager waren dan geraamd, is meer bezuinigd dan nodig was om de structurele verlaging van de Integratie-uitkering Wmo van het Rijk op te vangen. De financiële doelen zijn ruimschoots gerealiseerd. Op de beschikbare budgetten zijn aanzienlijke overschotten ontstaan. Er zijn minder uren hulp geleverd dan mogelijk was geweest binnen het budget en er is onvoldoende inhoud gegeven aan de wettelijke eis om individueel maatwerk toe te passen op basis van zorgvuldig onderzoek naar de individuele situatie van de klant.”

De betrokken directeur nuanceert de uitspraken van de CRvB en rekenkamer over de thuiszorg. Zij schetst hoe gemeenten oorspronkelijk volgens het regeerakkoord 75% moesten korten. Aangezien de lokale politiek de bezuiniging niet wilde compenseren, had Utrecht ingezet op strenge (her)indicaties om zo binnen de begroting te blijven: 3 uur per 2 weken. Door de verzachting van de bezuiniging naar 40% en verder met de HHT, hield de gemeente in 2015 geld over op de thuiszorg. Ze vindt het systeem van indicaties en beschikkingen niet helpen: “Waarom kun je in bezwaar tegen een beschikking over 1,5 uur huishoudelijke hulp?” Volgens haar wordt geredeneerd vanuit het verkeerde frame: “Uitgegaan zou moeten worden van de professionaliteit van de zorgverleners, we moeten hen vertrouwen. ‘Ik help jou en doe wat nodig is.’ Maar daar richt de bestuurlijke aandacht zich niet op. We worden van de straat gehouden vanwege de verkeerde dingen. Als ik één ding zou mogen veranderen aan de decentralisaties is dat de beschikking uit de Wmo!”

De CRvB-uitspraak en het rekenkameronderzoek illustreren mooi de verschillende perspectieven. De CRvB geeft een bestuursrechtelijke juridische duiding aan de Wmo 2015 dat individueel onderzoek vereist is om een beschikking af te kunnen geven. De rekenkamer kijkt hoe het herziene beleid is ingevoerd en de bezuiniging is gerealiseerd en verbindt dat met het gemeentelijke onderzoeks- en indicatietraject. De één vindt dat het indicatieproces niet goed is verlopen, de ander dat met de beschikbare thuiszorgmiddelen meer bereikt had kunnen worden. In vertaling hiervan naar de perspectieven; de rechter let op de zorgvuldige belangenafweging als verantwoordelijkheid van de gemeente en de rekenkamer op doeltreffend gebruik van het budget door de gemeente. In de CRvB benadering is *Public Administration* te herkennen, in die van de rekenkamer *New Public Management*. Utrecht heeft moeite met de juridische benadering, de directeur wil het liefste “de beschikking uit de Wmo” en zo als het ware afstand nemen van *Public Administration*. Wel is er oog voor de financiële middelen, immers daarom is de bezuiniging en het herzien beleid op de thuiszorg ingezet. *New Public Management* past Utrecht zelf dus duidelijk toe. Utrecht wil samenwerken met partners en zorg vooral overlaten aan de professionals, de mensen in de buurtteams en de thuiszorgverleners. In de gemeentelijke aansturing is *New Public Governance* en vooral *Societal Resilience* te herkennen.

#### **10.4 Herleiding van sturingsperspectieven**

De invulling en uitvoering van de gemeente Utrecht van de Participatiewet en meer specifiek de tegenprestatie en de Wmo 2015 en meer specifiek de thuiszorg zijn geanalyseerd op de onderdelen Beleid, Organisatie, Bekostiging en Aansturing. In deze aanpak zijn verschillende elementen zichtbaar waar de sturingsperspectieven uit zijn te herleiden.

Wat bij de casus Participatiewet en tegenprestatie allereerst opvalt, is dat alle perspectieven op één of meer onderdelen terugkomen (zie Figuur 10.1). *Public Administration* is alleen zichtbaar bij Beleid, de gemeente wil kwetsbare mensen een steuntje bieden. *New Public Management* komt aan bod in de onderdelen Beleid en Bekostiging, de gemeente benoemt de grote opgave vanwege afnemende budgetten en stuurt op het behalen van resultaten. *New Public Governance* speelt een rol in Beleid, Organisatie en Aansturing, het gaat over samenwerken met partners en klantgericht werken in de wijk. *Societal Resilience* klinkt overal nadrukkelijk in door. Zo gaat het om de eigen verantwoordelijkheid en zelfstandigheid van de burger en voorts om mogelijkheden en talenten en vertrouwen in de eigen kracht. In de invulling en uitvoering van de casus Participatiewet en tegenprestatie in Utrecht is *Societal Resilience* duidelijk het sterkste aanwezig.

Figuur 10.1: Aanwezigheid sturingsperspectieven casus tegenprestatie

	<i>Public Administration</i>	<i>New Public Management</i>	<i>New Public Governance</i>	<i>Societal Resilience</i>
Beleid	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeentelijke opgave dat mensen weer aan het werk kunnen.</li> <li>- Oog voor kwetsbare mensen.</li> <li>- Steuntje bieden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ambitie laagste werkloosheid van Nederland.</li> <li>- Fonds voor economie en werkgelegenheid met concrete ambities.</li> <li>- Grote financiële opgave vanwege afnemende budgetten.</li> <li>- Wat markt kan, laat dat markt doen.</li> <li>- Resultaatsturing.</li> <li>- Afnemende budgetten.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wijkgericht werken.</li> <li>- Goede dienstverlening.</li> <li>- Werken in samenspraak met ondernemers.</li> <li>- Partnerschappen met werkgevers.</li> <li>- Aansluiten bij sociale infrastructuur in wijk.</li> <li>- Partnerschap met werkgevers en sociaal ondernemers, nieuwe samenwerkingsverbanden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Utrechter centraal: ruimte voor initiatief uit stad en vertrouwen voor initiatiefnemers.</li> <li>- Verantwoordelijkheid zo snel mogelijk weer aan werk te komen.</li> <li>- Economische zelfstandigheid.</li> <li>- Uitgaan van mogelijkheden motivatie, eigen kracht en talenten.</li> <li>- Actielijn Mensen aan de slag, activerend.</li> <li>- Sociale prestatie telt.</li> </ul>
Organisatie			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dienstverlening aan klant toegespitst op situatie en moment in traject.</li> <li>- In klantcontact digitaliseringsslag.</li> <li>- Samenwerking partners in wijk.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eigen initiatief en verantwoordelijkheid.</li> <li>- Vrijwillige tegenprestatie wordt niet veel toegepast.</li> </ul>
Bekostiging		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programma kent per ambitie effect- en prestatiedoelstellingen.</li> <li>- Resultaatgerichte inzet middelen voor re-integratie en participatie op meest kansrijke groepen.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inwoners moeten participeren naar vermogen.</li> <li>- Faciliteren beweging naar meer zelfredzaamheid en participatie, focus op wat iemand wel kan.</li> </ul>
Aansturing			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gelijkwaardige samenwerking met netwerk met relevante partners in stad, meer klanten opzoeken in wijk.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vrijwilligheid, initiatief om er wat van te maken, groot vertrouwen in eigen kracht.</li> </ul>

Wat bij de casus Wmo 2015 en thuiszorg opvalt, is dat alle perspectieven ook hier op één of meer onderdelen terugkomen (zie Figuur 10.2). *Public Administration* is zichtbaar bij Beleid, gemeentelijke betrokkenheid blijkt uit het aanbod van zorg voor kwetsbare inwoners die dat nodig hebben. *New Public Management* klinkt door in alle onderdelen. De gemeente wil de zorg efficiënter organiseren, bezuinigt op de thuiszorg en heeft aandacht voor monitoring. *New Public Governance* komt aan de orde in Beleid, Organisatie en Aansturing, het streven is een goede samenwerking met zorgpartners en goede dienstverlening in de wijk met de buurtteams. *Societal Resilience* speelt in alle onderdelen een grote rol. De gemeente neemt een open en faciliterende houding aan, de bewoner staat zelf aan het roer, inzet op meer eigen kracht en minder gebruik van Wmo-voorzieningen. In de invulling en uitvoering van de casus Wmo 2015 en thuiszorg in Utrecht zijn *Societal Resilience* en ook *New Public Management* duidelijk het sterkste aanwezig.



Figuur 10.2: Aanwezigheid sturingsperspectieven casus thuiszorg

	<i>Public Administration</i>	<i>New Public Management</i>	<i>New Public Governance</i>	<i>Societal Resilience</i>
Beleid	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inwoners die ondersteuning nodig hebben, mogen niet de dupe worden.</li> <li>- Aandacht voor beperkte groep kwetsbare inwoners.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Efficiënter organiseren van zorg, korting op budget.</li> <li>- Opzetten fonds voor zacht laten landen van decentralisaties vanwege financiële risico's.</li> <li>- Aanpassing thuiszorg vanwege korting 40% budget.</li> <li>- Gemeente stuurt aan op bezuiniging.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Integrale aanpak via buurtteams en zorg dichtbij huis.</li> <li>- Samenwerking met partners.</li> <li>- Gemeente betreft gehele samenleving (medebewoners, werkgevers, instellingen en ondernemers).</li> <li>- Doorontwikkeling dienstverlening, samen in wijk.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeente neemt open en faciliterende houding aan.</li> <li>- Bewoner zelf aan het roer, zo veel mogelijk inzet van eigen netwerk en vrijwilligers.</li> <li>- Toekomst in eigen handen te nemen.</li> <li>- Zelfstandigheid en verantwoordelijkheid van burger.</li> <li>- Beweging van specialistische naar basiszorg.</li> </ul>
Organisatie		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Efficiënte, snelle afhandeling van eenvoudige aanvragen via Wmo-loket.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Klantgerichte dienstverlening, nabij met buurtteams.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Toepassing van beleid gericht op meer eigen kracht en minder gebruik van Wmo- voorzieningen.</li> </ul>
Bekostiging		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programma kent per ambitie effect- en prestatiedoelstellingen.</li> <li>- Aandacht voor financiële gevolgen gebruik van Wmo-voorzieningen.</li> <li>- Aandacht voor monitoring op uitvoering van samenwerking met zorgpartners en hoe het gaat met cliënten.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inwoners moeten betrokken zijn en verantwoordelijkheid nemen, ook kwetsbaren.</li> <li>- Opbouw van programma met producten van lichtere naar zwaardere zorg.</li> </ul>
Aanstuuring		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oog voor financiën, bezuiniging thuiszorg ingezet.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Goede samenwerking en communicatie met zorgpartners in stad.</li> <li>- Extern opgezette buurtteams hebben grote rol in toegang.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- In vernieuwing sociaal domein inzet op eigen kracht van burger.</li> <li>- Zorg overlaten aan anderen.</li> </ul>

In de beide casussen bij de gemeente Utrecht zijn alle vier sturingsperspectieven te herleiden. In de eerdere verkenning bleek Utrecht hoog te scoren op *Societal Resilience*. Ook uit de verdieping op de casus Participatiewet en tegenprestatie blijkt dat *Societal Resilience* dominant aanwezig is, al spelen *New Public Governance* en *New Public Management* ook wel een rol. Uit de verdieping op de casus Wmo 2015 en thuiszorg blijkt dat *Societal Resilience* het belangrijkste perspectief is, samen met *New Public Management*.

### 10.5 Duiding van sturingsperspectieven

In dit hoofdstuk is bij de gemeente Utrecht bij de casus Participatiewet en tegenprestatie het perspectief *Societal Resilience* en bij de casus Wmo 2015 en thuiszorg een combinatie van de perspectieven *Societal Resilience* en *New Public Management* herleid. Deze herleide sturingsperspectieven zijn te duiden door te kijken naar de institutionele context en de strategische keuze van deze gemeente.

Wat betreft de institutionele context is ten aanzien van de casus Participatiewet en tegenprestatie zichtbaar dat Utrecht overwegend handelt zoals veel andere gemeenten. De visie ten aanzien van de invulling en uitvoering van de Participatiewet sluit aan bij wat de rijksoverheid beoogt met de nieuwe wet, namelijk zo veel mogelijk iedereen laten meedoen en daartoe te activeren. De meeste aandacht en financiële middelen gaan, net zoals in veel meer gemeenten, uit naar de doelgroep met de meeste potentie (kansrijke mensen, nieuw in bijstand, gemotiveerde mensen en jongeren). Dit is overigens tot ongenoegen van de directeur voor het Sociaal Domein, die juist meer zou willen doen en van mening is dat de rijksoverheid gemeenten te weinig budget verstrekt voor de taken waarvoor zij verantwoordelijk zijn (ze benoemt de dwang). Voor de doelgroep met grote afstand tot de arbeidsmarkt wordt in Utrecht binnen het ondersteuningsmodel een verbinding gemaakt met de Wmo en ook Wmo-budget ingezet. Zo kan Utrecht toch wel ook iets betekenen voor de doelgroep met grote afstand tot de arbeidsmarkt, waar anders geen financiële middelen voor beschikbaar zijn. De werkwijze van Utrecht is ten aanzien van de Participatiewet-casus conform wat de rijksoverheid nastreeft en wat ook andere gemeenten doen. Hierin is meebewegen te herkennen, wat kan leiden tot institutioneel isomorfisme. Dit maakt ook de duidelijke aanwezigheid van het perspectief *Societal Resilience* begrijpelijk, dit is immers het perspectief dat herkend is in de boodschap van de participatiesamenleving. Wat betreft de in de Participatiewet opgenomen verplichte tegenprestatie kiest Utrecht een eigen benadering met een vrijwillige variant. Dit punt wijkt duidelijk af van hoe de rijksoverheid graag ziet dat gemeenten de wet toepassen, dit is tegenbewegen. Utrecht volgt zijn eigen richting of pad hierin, passend bij de gemeente en de traditie van vertrouwen in de eigen motivatie en mogelijkheden van mensen. Hierin is padafhankelijkheid zichtbaar. Bij de casus Wmo 2015 en thuiszorg is ook zichtbaar dat Utrecht een benadering kiest zoals meer gemeenten. De visie ten aanzien van de invulling en uitvoering van de Wmo 2015 sluit aan bij wat de rijksoverheid beoogt met de nieuwe wet, namelijk meer eigen verantwoordelijkheid van de burger en minder door de overheid georganiseerde en bekostigde zorg. Deze benadering is duidelijk herkenbaar in het 'Utrechts model' dat met drie niveaus opbouwt van lichtere naar uiteindelijk zwaardere zorg. Utrecht past de bezuiniging van de rijksoverheid op het budget voor de thuiszorg toe en op basis daarvan ook het eigen beleid aan, om dat vervolgens weer wat bij te stellen nadat de rijksoverheid toch meer financiële ruimte geeft en na de uitspraak van de CRvB en het rapport van de rekenkamer. Hierin is duidelijk meebewegen zichtbaar, dat kan leiden tot institutioneel isomorfisme. Vrijwel alle gemeenten voelen zich genooddaakt om naar aanleiding van de budgettaire korting van rijkswege het gebruik van de voorziening te beperken. Het gaat dus specifiek om de vorm dwang. Net als dat op landelijk niveau de scherpe kantjes er wat van af worden gehaald, gebeurt dit in Utrecht ook na beoordeling van de CRvB en de rekenkamer. De door de rijksoverheid ingezette bezuiniging op het budget voor de uitvoering van de Wmo 2015 en specifiek de thuiszorg vereist van gemeenten en zo ook Utrecht de beschikbare middelen doelgericht te gebruiken. Dit maakt de aanwezigheid van het perspectief *New Public Management* begrijpelijk. De beleidsmatige boodschap om mensen meer zelf hun ondersteuning te laten regelen en minder afhankelijk te laten zijn van de gemeente volgt Utrecht eveneens op. Dit maakt de aanwezigheid van het perspectief *Societal Resilience* begrijpelijk.

Wat betreft de strategische keuze valt ten aanzien van de casus Participatiewet en tegenprestatie op dat Utrecht al eind 2013 een kadernota heeft voor het domein participatie en inkomsten met een visie op de invoering van de Participatiewet per 2015. Utrecht kiest voor een veranderstrategie, leidende principes en uitgangspunten en een nieuw ondersteuningsmodel 'De Helling' met daarin vier arrangementen. Deze visie werkt de gemeente uit in een uitvoeringsnota en een notitie met beleidskeuzes ten aanzien van de overgang van de oude naar de nieuwe wet. In de diverse documenten laat de gemeente zien een duidelijke activerende benadering te hanteren ten aanzien van mensen die geen werk hebben, ook bij mensen met grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Voor hen is er een arrangement waarin ook de verbinding wordt gelegd met de Wmo. Voorts is de gemeente zich duidelijk bewust van de afnemende financiële middelen ten behoeve van activiteiten in het kader van participatie en re-integratie. Utrecht kent zowel een tegenprestatie vanuit W&I als een sociale prestatie vanuit MO. De één is gericht op maatschappelijke activering, de ander heeft een breder sociaal doel. Beide prestaties worden weliswaar door gemeentelijke consulenten gestimuleerd, maar zijn uiteindelijk vrijwillig van aard. De gemeente kent zodoende geen verplichte tegenprestatie. Utrecht heeft zich al vroegtijdig een compleet idee gevormd hoe de Participatiewet en ook de tegenprestatie te gaan invullen en uitvoeren. Hieruit spreekt een doelgerichte strategische keuze (in 2013 en 2014 veel voorwerk richting 2015, duidelijke inhoudelijke richting). Vanaf 2015 wordt deze vooraf uitgewerkte strategie ook daadwerkelijk uitgevoerd. Tot medio 2017 zijn geen grote of kleinere wijzigingen bekend die wijzen op een bijstelling van deze strategie. De gemeentelijke organisatie van Utrecht kent een verbindende themadirecteur Sociaal Domein die de opdracht heeft om de decentralisaties in goede banen te leiden. Dat maakt het begrijpelijk waarom de gemeente vrij vroeg en integraal tot een strategie voor de aanpak van de Participatiewet komt. Utrecht heeft een overwegend links stadsbestuur. Dat maakt het begrijpelijk waarom er voor gekozen is om geen verplichte tegenprestatie toe te passen én ook waarom er sprake is van een activerende toonzetting vanuit een positieve benadering. Hierin klinkt het vertrouwen door dat mensen er zelf iets van willen maken. Dit vertrouwen en deze toonzetting maken de aanwezigheid van het perspectief *Societal Resilience* begrijpelijk.

Bij de casus Wmo 2015 en thuiszorg valt op dat Utrecht voor maatschappelijke ondersteuning in een vroeg stadium een visie uitwerkt. Halverwege 2013 is er een kadernota over de invoering van de nieuwe Wmo waarin het 'Utrechts model' wordt gepresenteerd. Het streven is meer eigen verantwoordelijkheid van de burger en minder gemeentelijke inzet door een verschuiving van zwaardere naar lichtere voorzieningen. Dit komt terug in het beleid en in de begroting. Wat betreft de thuiszorg kiest Utrecht voor het organiseren van een basisvoorziening een schoon huis en daar bovenop voor wie het nodig heeft extra uren. Naast deze maatwerkvoorziening is er gelegenheid om goedkoop zelf thuiszorg in te kopen bij door de gemeente gecontracteerde partijen. Zo past Utrecht de door de rijksoverheid opgelegde bezuiniging op de thuiszorg toe. Het nieuwe beleid kent een verlaagde basisnorm in uren. Naar aanleiding van de procedure bij de CRvB wordt dit bijgesteld en is per aanvraag een beoordeling van de situatie vereist. De rekenkamer constateert dat door het doorvoeren van deze bezuiniging budget voor de thuiszorg overblijft. Utrecht heeft al in een vroeg stadium een visie op de invulling en uitvoering van de Wmo 2015 en de thuiszorg. Hieruit spreekt een doelgerichte strategische keuze (vanaf 2013 ontwikkeling van ideeën naar 2015, duidelijke inhoudelijke richting). Vanaf 2014 wordt deze vooraf uitgewerkte strategische keuze in een behoorlijk tempo uitgevoerd. In de loop van 2016 worden beleid en uitvoering voor de thuiszorg aangepast, hierin is een nieuwe strategie te herkennen. Deze nieuwe opkomende strategie is juist meer incrementeel van aard, door stapsgewijs inspelen op de ontwikkelingen die zich voordoen zoals de CRvB-uitspraak en het rekenkamerrapport. In deze casus is in korte tijd veel neergezet. Ook hier is de doelgerichte strategische keuze te begrijpen gelet op de aanwezigheid van een verbindende themadirecteur Sociaal Domein met een duidelijke opdracht voor de invoering van de decentralisaties. Wellicht lag het tempo in 2014 wat te hoog, gelet op het visitierapport over de buurtteams en de achteraf te snel ingezette herindicaties voor de thuiszorg waar CRvB en rekenkamer naar hebben gekeken. De eerst ingezette geplande strategie is duidelijk gericht op het verleggen van de verantwoordelijkheid van de thuiszorg van de gemeente naar de burger zelf. Deze strategie wordt ingezet vanuit financieel motief, de gemeente moet bezuinigen op de thuiszorg. Dit maakt zowel de aanwezigheid van het perspectief *Societal Resilience* als van het perspectief *New Public Management* begrijpelijk.

## 10.6 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de tegenprestatie in de context van de Participatiewet en de thuiszorg in de context van de Wmo 2015 binnen de gemeente Utrecht aan de orde gekomen. Bij beide casussen is ingegaan op het Beleid, de Organisatie van de uitvoering, de Bekostiging daarvan en de Aansturing op wat binnen de gemeente belangrijk is. In de casussen is besproken in hoeverre de aanpak is te herleiden naar de sturingsperspectieven. Vervolgens is geanalyseerd in hoeverre de sturingsperspectieven in de casussen zijn geconstateerd. Ook is aan de hand van strategische keuzes en institutionele context de aanwezigheid van de sturingsperspectieven geduid.

In de casus tegenprestatie is het perspectief *Societal Resilience* duidelijk het sterkste aanwezig. Dit perspectief is op de onderdelen Beleid, Organisatie, Bekostiging en Aansturing goed te herkennen. De gemeente kiest voor een activerende benadering met een positieve insteek en vertrouwen in de eigen motivatie en initiatief om er wat van te maken. De eigen verantwoordelijkheid is belangrijk, Utrecht kent geen verplichte tegenprestatie en de vrijwillige variant wordt ook niet veel toegepast. Ook in de casus thuiszorg is het perspectief *Societal Resilience* nadrukkelijk in beeld. De burger dient zelf verantwoordelijk en zelfstandig te zijn en zijn toekomst in eigen hand te nemen. De gemeente wil meer uitgaan van eigen kracht en het gebruik van Wmo-voorzieningen terugbrengen. Ook het perspectief *New Public Management* is aan de orde. De zorg moet efficiënter georganiseerd worden en de gemeente heeft aandacht voor de financiële situatie en zet in op een bezuiniging op de thuiszorg. Geconcludeerd kan worden dat in de casus tegenprestatie het perspectief *Societal Resilience* leidend is en in de casus thuiszorg ook, maar dan in samenhang met het perspectief *New Public Management*.

De geconstateerde sturingsperspectieven zijn te duiden door te kijken naar de institutionele context en de strategische keuze. Ten aanzien van de institutionele context valt bij de casus Participatiewet en tegenprestatie op dat bij de uitvoering van de wet de beschikbare middelen voor participatie en re-integratie gericht worden ingezet, in lijn met wat de rijksoverheid nastreeft en hoe andere gemeenten werken. Voor de groep met grote afstand tot de arbeidsmarkt wordt binnen het ondersteuningsmodel een verbinding gemaakt met de Wmo en ook Wmo-budget ingezet. Toch is overwegend meebewegen zichtbaar dat kan leiden tot institutioneel isomorfisme. Wat betreft de tegenprestatie beweegt Utrecht tegen en volgt de stad een eigen pad, want de gemeente kent alleen een vrijwillige variant en geen verplichte. Bij de casus Wmo 2015 en thuiszorg gaat Utrecht uit van meer eigen verantwoordelijkheid van de burger en wordt bezuinigd op de thuiszorg, conform de richting van de rijksoverheid en net als wat andere gemeenten ook doen. Hierin is meebewegen te herkennen dat kan leiden tot institutioneel isomorfisme.

Ten aanzien van de strategische keuze valt bij de casus Participatiewet en tegenprestatie op dat Utrecht al vroeg een visie heeft op invoering van de wet per 2015 met een veranderstrategie, leidende principes en uitgangspunten en een nieuw ondersteuningsmodel. Hierin is een doelgerichte strategische keuze zichtbaar. Bij de casus Wmo 2015 en thuiszorg is ook te zien dat Utrecht er vroeg bij is met een visie en een nieuw model, onder meer de thuiszorg aan te passen en zo de opgelegde bezuiniging te realiseren. Hierin is een doelgerichte strategische keuze te herkennen. Naar aanleiding van de CRvB-uitspraak en het rekenkamerrapport past Utrecht beleid en uitvoering ten aanzien van de thuiszorg aan. In het stapsgewijs inspelen op wat zich voordoet is een nieuwe incrementele strategie te herkennen.

Tot slot, in het kort hét verhaal van de gemeente Utrecht, voorbij de theorieën en modellen. Utrecht is een grote G4-stad die al vroeg een duidelijke ambitie toont om het sociaal domein te gaan veranderen. De stad heeft een overwegend links stadsbestuur, dat uit zich in vertrouwen in de burger en een bepaalde weerstand tegen bureaucratie en te veel opgelegde regels vanuit de rijksoverheid, zoals de verplichte tegenprestatie en juridische complexiteit in de Wmo. Wél volgt Utrecht overigens grotendeels de beleidsmatige boodschap die is uitgezet door die rijksoverheid. Ook heeft de gemeente oog voor de financiële situatie met de teruglopende budgetten en handelt daarnaar, in het bijzonder in de thuiszorg. Echter, uiteindelijk is de gemeente vooral faciliterend en stelt zij de Utrechter centraal.

# Hoofdstuk 11

## Casus E Den Haag

### 11.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de gemeente Den Haag, de vijfde casus in het verdiepend onderzoek. Den Haag is een stad die in de verkenning naar decentralisatietaal in hoofdstuk 6 redelijk gemiddelde scores behaalde op de sturingsperspectieven *Public Administration*, *New Public Management*, *New Public Governance* en *Societal Resilience*.

Den Haag heeft 520.697 inwoners (1-1-2016), is de derde stad van Nederland en één van de G4. Den Haag heeft van 2014 tot 2018 een college dat bestaat uit D66, PvdA, HSP, VVD en CDA. De verantwoordelijkheid voor de invulling en uitvoering van de decentralisaties is in die periode belegd bij drie wethouders: werk bij een wethouder van de PvdA, zorg bij één van het CDA en jeugd bij één van D66. In de periode 2010-2014 had Den Haag een college van PvdA, D66, VVD en CDA. Toen waren de voorbereidingen van de decentralisaties belegd bij twee wethouders: werk bij één van de PvdA en zorg en jeugd bij één van het CDA.

Binnen de organisatie zijn de decentralisaties primair bij twee diensten ondergebracht: werk bij de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten (SZW) en zorg en jeugd bij de dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn (OCW). Tot het voorjaar van 2017 is SZW ook deels verantwoordelijk voor de Wmo, met name de maatwerkvoorzieningen. Van begin 2015 tot voorjaar 2017 hebben de diensten OCW en SZW samen een Tijdelijke Uitvoeringsorganisatie (TUO) voor de uitvoering van de nieuwe taken in het kader van de Wmo 2015.

De totale begroting van Den Haag heeft een omvang van ongeveer € 2,6 miljard (2016). Daarvan gaat € 1,1 miljard naar de begrotingsprogramma's ten behoeve van het sociaal domein, waar de nieuwe gedecentraliseerde taken zijn ondergebracht, te weten € 624 miljoen voor werk, inkomen en armoede, € 352 miljoen voor zorg en welzijn en € 154 miljoen voor jeugd.

Eerst komt de casus tegenprestatie in het kader van de Participatiewet aan de orde (paragraaf 11.2), vervolgens de casus thuiszorg binnen de Wmo 2015 (paragraaf 11.3). Bij beide casussen komen de vier kenmerkende onderdelen aan bod die in hoofdstuk 5 zijn gepresenteerd: Beleid, Organisatie, Bekostiging en Aansturing. Per onderdeel wordt geanalyseerd in hoeverre sprake is van een aanpak die is te herleiden tot één van de in hoofdstuk 3 beschreven sturingsperspectieven. Vervolgens wordt een overzicht geboden van de sturingsperspectieven die zijn herleid (paragraaf 11.4) en wordt de aanwezigheid hiervan geduid aan de hand van het in hoofdstuk 4 ontwikkelde analysemodel (paragraaf 11.5). Het hoofdstuk sluit af met een conclusie (paragraaf 11.6).

### 11.2 Casus 1 tegenprestatie

#### 11.2.1 Beleid

De coalitie hanteert in het coalitieakkoord 2014 – 2018 'Vertrouwen op Haagse kracht' van juni 2014 het doel "Meer mensen aan het werk". De coalitie wil de strijd aanbinden tegen (jeugd)werkloosheid en alle Hagenaars te laten participeren: "Alles begint bij een goede baan. En een goede baan begint met een diploma. Daarom maken we ons sterk voor werk én onderwijs. Met name jongeren en ouderen komen nu heel moeilijk aan een baan en de werkloosheid stijgt nog steeds. De beste manier om mensen aan het werk te krijgen, is nieuwe economische groei en sommigen hebben sowieso een extra steuntje in de rug nodig om aan het werk te komen. Als we zorgzaam zijn voor kwetsbare groepen, en hun eigen oplossingen serieus nemen, zorgen we dat iedereen onderdeel kan zijn van de Haagse Kracht." (p.10). In het akkoord benoemt de coalitie de veranderingen vanwege de Participatiewet en de korting vanuit de rijksoverheid op de beschikbare budgetten. Eén van de uitgangspunten is dat iedereen meedoet: "We verwachten dat elke werkzoekende werkt aan zijn eigen toekomst en een bijdrage levert aan de samenleving. Het uitgangspunt is wederkerigheid en het doel de kortste weg richting werk. Want werk als middel voor (economische) zelfstandigheid staat voorop. Iedereen die een bijstandsuitkering krijgt, volgt een kort traject richting werk, een re-integratietraject of levert een wederkerige bijdrage. Hierbij wordt verdringing voorkomen.

De komende collegeperiode zullen nog eens 4000 moeilijk bemiddelbare mensen met een bijstandsuitkering vrijwilligerswerk gaan verrichten: vrijwilligerswerk en mantelzorg kan als wederkerigheid worden aangemerkt. Maatwerk en goed kijken naar de kwaliteiten van mensen zorgt dat iedereen mee kan doen. Mensen kunnen meebepalen welke werkzaamheden zij willen uitvoeren, maar het is niet vrijblijvend. Een effectief en passend sanctiebeleid is noodzakelijk als stok achter de deur voor mensen die echt niet mee willen werken.” (p.11).

In dit coalitieakkoord zijn verschillende perspectieven herkenbaar. Allereerst zijn een “extra steuntje in de rug” bieden en “zorgzaam zijn voor kwetsbare groepen” voorbeelden van een sociaal vangnet en is een “effectief en passend sanctiebeleid” een voorbeeld van rechtvaardig willen organiseren. In beide gevallen gaat het om overheidsbetrokkenheid dat is te verbinden aan *Public Administration*. Het college heeft aandacht voor de budgettaire kortingen door de rijksoverheid en voorts een concrete doelstelling (tijdsgebonden, aantal, doelgroep) om mensen te activeren: Deze voorbeelden van oog voor financiën en resultaatgericht werken passen bij *New Public Management*. Echter, leidend blijken toch de eigen verantwoordelijkheid en wederkerigheid. Dit zit al in de titel van het coalitieakkoord ‘Vertrouwen op Haagse kracht’ en ook in passages als: “We verwachten dat elke werkzoekende werkt aan zijn eigen toekomst en een bijdrage levert aan de samenleving.” Hieruit spreekt duidelijk *Societal Resilience*.

In navolging van het coalitieakkoord volgt de ‘Nota Uitgangspunten Participatiewet’ (oktober 2014) over de aanpak van de nieuwe wet. In deze nota gaat het college in op de mogelijkheden die de wet biedt en de nieuwe instrumenten om mensen met een arbeidsbeperking aan werk te helpen. Zo is er aandacht voor werk, inkomen, participatie en maatschappelijke activering. Bij inkomen komt ook de tegenprestatie aan de orde. Het college geeft aan dat de tegenprestatie vanaf 2015 verplicht is voor bijstandsgerechtigden en dat de gemeente zelf kan bepalen op welke wijze en aan wie ze deze verplichting oplegt. Zo wordt er rekening mee gehouden als iemand al maatschappelijk actief is of vrijwilligerswerk doet. De verplichte tegenprestatie wordt ingevoerd zonder dat de rijksoverheid extra middelen beschikbaar heeft gesteld voor de organisatie hiervan. De gemeente zorgt voor een aanbod van werk in het kader van de tegenprestatie, maar dit mag geen reguliere arbeid verdringen. Voor de uitvoering van de tegenprestatie wordt samengewerkt met partners die ook al met vrijwilligers werken en extra werk kunnen bieden. Het college vindt het belangrijk dat mensen duurzaam actief zijn. “Als mensen gemotiveerd zijn zelf maatschappelijk nuttige werkzaamheden te vinden, die zij ook voor zichzelf als nuttig ervaren, levert dit de gemeente zowel voor de korte als voor de langere termijn een besparing van de kosten op. Op korte termijn omdat de gemeente geen middelen in hoeft te zetten voor het organiseren van een aanbod van maatschappelijk nuttige werkzaamheden en de handhaving daarvan. Op langere termijn omdat mensen duurzaam een bijdrage leveren aan de stad.” (p.14). De tegenprestatie wordt alleen toegepast bij mensen die een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben en niet maatschappelijk actief willen worden. “Het college hanteert het uitgangspunt dat iedereen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt (< 18 maanden) zich volledig dient te richten op re-integratie. Aan deze groep zal het college geen tegenprestatie opleggen. Van uitkeringsgerechtigden met een lange afstand (>18 maanden) vraagt de gemeente dat zij maatschappelijk participeren, door een maatschappelijke activiteit of vrijwilligerswerk te doen. Wanneer een uitkeringsgerechtigde niet bereid is vanuit zichzelf een maatschappelijke bijdrage te leveren, zal door het college de tegenprestatie opgelegd worden. De tegenprestatie vormt hiermee het sluitstuk voor het college om te zorgen dat iedereen met een uitkering naar vermogen participeert.” (p.14).

Oog voor de verplichtingen in de Participatiewet duidt op aanwezigheid van *Public Administration*. Binnen de gemeente bestaat ook aandacht voor kostenbesparing, hierin is *New Public Management* zichtbaar. Het college wil ten behoeve van de maatschappelijke activering samenwerken met partners, dit past bij *New Public Governance*. Tot slot gaat de nota vooral over hoe mensen maatschappelijk actief kunnen worden en een duurzame bijdrage aan de stad kunnen leveren. In deze benadering is *Societal Resilience* te herkennen.

Op de toepassing van de tegenprestatie zijn voorschriften van toepassing die zijn verwerkt in de re-integratieverordening en beleidsregels re-integratie. Van uitkeringsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt wordt in het kader van wederkerigheid gevraagd op een andere manier bij te dragen aan de samenleving, bijvoorbeeld met mantelzorg of vrijwilligerswerk.

Indien iemand dit niet wil, legt de gemeente een tegenprestatie op die is gemaximeerd op 100 uur per jaar en 8 uur per week werken. De gemeente legt de tegenprestatie ieder jaar opnieuw op en hierbij geldt het gemeentelijk maatregelbeleid, dat wil zeggen dat bijvoorbeeld gekort kan worden op de uitkering als iemand niet meewerkt.

De tegenprestatie is in Den Haag niet voor iedereen verplicht. Op het gebied van werk en participatie zijn drie routes en de tegenprestatie wordt alleen bij een deel van de derde groep toegepast:

1. Direct aan het werk: Wie dat kan, gaat zelf op zoek naar werk, dit verloopt via het Werkplein Den Haag.

2. Re-integratie: De gemeente biedt re-integratievoorzieningen gericht op het stimuleren van het meedoen, via het Werkgevers Servicepunt Haaglanden/Zuid-Holland Centraal (WSP).

3. Participatie: Gericht op het iets terugdoen voor de stad (wederkerigheid), dit gaat eveneens via het Werkplein Den Haag.

De verantwoordelijk directeur geeft aan dat met het beleid van de gemeente Den Haag ten aanzien van de Participatiewet en de tegenprestatie invulling wordt gegeven aan een aantal doelen. Allereerst liggen aan dit beleid ideeën ten grondslag ten aanzien van de ontwikkeling van de individuele burger. Hierin is *Societal Resilience* zichtbaar. Tegelijkertijd heeft de gemeente ook extra ingezet op handhaving om het stelsel te verdedigen en vanuit overwegingen van rechtvaardigheid, het tegengaan van misbruik van voorzieningen die de gemeente verstrekt. In het naleven van de regels omwille van rechtvaardigheid is *Public Administration* te herkennen.

Een beleidsadviseur participatie legt uit dat de gemeente in de periode 2015-2017 gaandeweg een andere benadering van deze groepen uitwerkt. Door de aantrekkende economie stromen veel mensen uit van de groep ‘Direct aan het werk’ en wordt die groep kleiner. De indeling in routes wordt anders:

1. Werk (ongeveer 8.000 mensen in 2017);

2. Participatie (ongeveer 9.000 mensen in 2017);

3. Support (ongeveer 11.000 mensen in 2017).

De doelgroep support is het grootste. Dit zijn de mensen die langdurig een uitkering van de gemeente ontvangen (‘granieten bestand’) en waar nog geen consultants worden ingezet ten behoeve van activering, maar waar de gemeente nu toch wel mee aan de slag wil.

Het aansluiten bij de Participatiewet en de nauwkeurige inkadering wie in de groep participatie valt en gestimuleerd wordt vrijwilligerswerk te doen of uiteindelijk een verplichte tegenprestatie moet leveren zijn voorbeelden van het stellen van regels en het organiseren. Hieruit blijkt een motief van het goed willen regelen als overheid, kenmerkend voor *Public Administration*. Ook is wat iemand moet doen voor de verplichte tegenprestatie (100 uur per jaar, 8 uur per week, ieder kalenderjaar opnieuw) SMART geformuleerd, een concrete invulling die past binnen *New Public Management*.

In de periode 2015-2017 is prioriteit gegeven aan het begeleiden van de kansrijksten uit de bijstand naar werk. Begin 2017 wordt gewerkt aan een nieuwe visie voor mensen met een uitkering waarbij begeleiding naar werk (nog) geen optie is, de participatiedoelgroep. Aanleiding hiervoor is een verandering van de doelgroep, een bredere resultaatdefiniëring en het uitvoeren van de tegenprestatie als nieuwe taak per 2015. Voor de participatiedoelgroep gaat het om wederkerigheid en iets terugdoen voor de uitkering, bijvoorbeeld vrijwilligerswerk.

Een beleidsadviseur, betrokken bij de nieuwe visie en aanpak, geeft aan dat van de 28.000 mensen in Den Haag die een bijstandsuitkering ontvangen zo ongeveer 20.000 in de participatiedoelgroep (inclusief de groep support) vallen. Zij ziet het als de taak van participatie om mensen zonder direct perspectief op werk te spreken en te kijken wat zij kunnen. De gedachte dat iedereen aan het werk kan, wordt losgelaten. Hierbij komt een andere werkwijze: “Als participatie willen we zo min mogelijk gaan inzetten op eigen activiteiten. We zetten in op ons netwerk met de partners in de wijken, welzijnsinstellingen, et cetera. De inzet is: we kennen jou, we spreken jou en we zien je volgend jaar weer om te horen wat je hebt gedaan aan tegenprestatie. De tegenprestatie wordt je eigen verantwoordelijkheid. We hopen met een goed gesprek te komen tot activiteiten die iemand graag wil doen en dat hij of zij toch iets actiefs doet.”

Vanuit de nieuwe visie op een bredere benadering van de participatiedoelgroep bestaat ook de ambitie om verbindingen te gaan leggen binnen het sociaal domein, bijvoorbeeld met de arbeidsmatige dagbesteding in het kader van de Wmo. Zo is verkend wat de overlap is tussen de groep die een uitkering krijgt en de groep die gebruik maakt van Wmo-voorzieningen. In 2016 gaat dat om ruim 4000 mensen. Uit de ontwikkeling van de nieuwe visie blijkt duidelijk dat Den Haag iets wil doen met de doelgroep participatie. In dit verantwoordelijkheidsgevoel is *Public Administration* te herkennen. In de visie gaat het over inzet “op ons netwerk met de partners in de wijken” die werkzaamheden en begeleiding kunnen aanbieden. De gemeente wil samenwerken met partners, dit past bij *New Public Governance*. In de eigen verantwoordelijkheid bij de tegenprestatie is *Societal Resilience* zichtbaar.

### 11.2.2 Organisatie

In Den Haag zijn in 2015 8600 mensen in de route Participatie en deze groep wordt groter. Binnen de afdeling Participatie werken 25 fte aan consulenten aan deze werkvoorraad. Een consulent participatie heeft met een klant in beginsel één gesprek en zo nodig meerdere gesprekken of telefonisch contact. In een week spreekt een consulent gemiddeld 20 mensen. Een consulent stelt dat in de route Participatie het belangrijk is dat mensen geactiveerd en gemotiveerd worden om weer iets te gaan doen, echt “achter de geraniums vandaan”. Ze legt uit: “Sommige mensen zijn heel erg moeilijk in beweging te krijgen en de caseload voor consulenten is ook wel zodanig dat intensiever contact met klanten niet gaat.” In de praktijk blijkt dat binnen de route Participatie de groep mensen met problemen groeit waardoor ze niet naar werk of vrijwilligerswerk kunnen.

De eerste insteek bij gesprekken met de klant bij Participatie is positief. Een consulent geeft aan dat het gesprek altijd begint met de boodschap: “Vrijwilligerswerk doen is goed voor uw sociale contacten, uw netwerk, uw loopbaan.” Het initiatief om geschikt vrijwilligerswerk te vinden ligt bij de klant, zo nodig kan de consulent bemiddelen. Hoeveel uren iemand iets moet doen, is afhankelijk van de persoonlijke situatie en omstandigheden. Vereiste is een verklaring dat iemand vrijwilligerswerk doet of mantelzorg verricht om de controle daarop mogelijk te maken. Na meerdere gesprekken wordt de klantbenadering zo nodig strenger en zakelijker. De afspraken tussen consulent en klant worden vastgelegd, maar op het niet nakomen van deze afspraken staan geen sancties. Indien een klant niet komt opdagen voor afspraken, dan is dat ‘maatregelwaardig gedrag’. In dat geval wordt het Centraal Maatregelen Team ingezet, dat beoordeelt of een maatregel opgelegd kan worden. Bij de route Participatie worden weinig maatregelen opgelegd omdat het een moeilijke doelgroep is, ondanks het maatregelbeleid worden vooral waarschuwingen toegepast.

Van de consulenten Participatie is één contactpersoon voor de Stichting Buurtbeheer en –ontwikkeling Zeeheldenkwartier (BBOZ). Den Haag heeft een contract afgesloten met dit buurtbeheerbedrijf om de verplichte tegenprestatie uit te voeren. BBOZ doet werkzaamheden in het kader van schoon, heel en veilig, die niet door commerciële partijen worden verricht. BBOZ heeft betaalde medewerkers, mensen in een re-integratietraject, taakstrafklanten, stagiaires van praktijk- en beroepsonderwijs en ruimte voor tegenprestatiekandidaten. De directeur van BBOZ: “Voor de cliënten is de gemeente ‘de vijand’, BBOZ vervult een andere rol. Ik kan een gesprek voeren met de cliënten om hen te activeren en initiatief te nemen om iets ander te gaan doen als vrijwilligerswerk.” De tegenprestatie bij BBOZ bestaat uit een half jaar elke dinsdag een hele dag werken. Het werk dat wordt gedaan, is aanvullend op regulier werk om te voorkomen dat sprake is van verdringing. Hierbij gaat het om vuilprikken in groenstroken of het verwijderen van stickers van verkeersborden. In 2015 heeft de gemeente acht mensen bij BBOZ voorgedragen voor een tegenprestatie. Het merendeel is om verschillende redenen alsnog afgevallenen, één van hen doorloopt daadwerkelijk het traject. BBOZ informeert de gemeente periodiek over de stand van zaken ten aanzien van deze bij haar ondergebrachte tegenprestatie klant. De directeur geeft aan dat in gesprek met kandidaten soms blijkt dat ze toch wel kiezen voor vrijwilligerswerk, andere taken of iets in de eigen buurt. Hij realiseert zich dat wat hij hen aan werk te bieden heeft niet echt leuk is. Ook beginnen kandidaten nog wel eens over hun medische of psychische gezondheid als reden om toch de te verrichten taken niet uit te kunnen voeren. Hij gaat er vanuit dat dit al getoetst is door de gemeente in het voortraject. Hij heeft echter zelf ook wel eens iemand geweigerd omdat het niet ging, die kwam telkens te laat en de gemaakte afspraken niet na.



In het kader van de nieuwe visie op participatie geeft de betrokken beleidsadviseur aan dat ook nog gekeken gaat worden naar de uitvoering van participatie. Daarbij wil de gemeente inzetten op maatschappelijke activiteiten via partners in de wijk. Vanwege de beperkte toepassing van de verplichte tegenprestatie gaat de gemeente in de loop van 2017 bekijken of ze het contract met BBOZ wil voortzetten.

Den Haag heeft BBOZ ingeschakeld voor de uitvoering van de tegenprestatie. Hierin is de behoefte om deze taak goed te willen uitvoeren zichtbaar, dit past bij *Public Administration*. Het uitvoeren van deze taak doet de gemeente in samenwerking met BBOZ en mogelijk straks meer of andere netwerkpartners in de stad, dit sluit aan bij *New Public Governance*.

Uit de uitvoering van het beleid ten aanzien van participatie en de tegenprestatie spreekt dat de organisatie niet heel erg is gericht op nakomen van afspraken. Bij participatie gaat het om het motiveren en activeren van mensen, maar “sommige mensen zijn heel erg moeilijk in beweging te krijgen”. Vanuit de route Participatie (8600 mensen in 2015) voeren weinig mensen (1 in 2015) daadwerkelijk de verplichte tegenprestatie uit en ook worden weinig maatregelen opgelegd. Indien iemand de tegenprestatie krijgt opgelegd, is weliswaar bepaald wat gedaan moet worden in activiteiten, maar niet wat het doorlopen van een half jaar tegenprestatie concreet moet opleveren voor de betrokkene en de gemeente. De consequentie is dat iemand weer terug naar huis gaat met de uitkering en geen perspectief heeft om verder te komen. De benadering van de klant is slechts in beperkte mate gericht op naleving van de regels en is weinig prestatie- en resultaatgericht, deze kent weinig kenmerken van *Public Administration* en *New Public Management*. In de wijze waarop de gemeente de benadering van klanten in de groep participatie heeft georganiseerd, komt het vooral aan op het eigen initiatief. Zij worden gestimuleerd om zelf voor hen geschikt vrijwilligerswerk te gaan zoeken of mantelzorg te bieden, eventueel bemiddelt een consulent. Ook vindt beperkte begeleiding plaats, consulent en klanten hebben over het algemeen weinig contact. Bij de doelgroep participatie draait het vooral om het zelf doen door klanten zelf, de gemeente is daarin niet leidend. Hierin is *Societal Resilience* duidelijk aanwezig.

### 11.2.3 Bekostiging

De programmabegroting 2016 van Den Haag kent het Programma 7 Werk, Inkomen en Armoedebeleid. Hierin zijn de activiteiten en budgetten opgenomen voor werkgelegenheid en participatie, uitkeringverstreking en armoedebestrijding en schuldhulpverlening. Het hoofddoel van het programma is: “Kansen bieden aan hulpbehoevende burgers om in het eigen levensonderhoud te voorzien” (p.67), hiervoor wordt € 624,4 miljoen ingezet. Het programma kent tien onderdelen of begrotingsproducten, waarvan één specifiek op het gebied van re-integratie en participatie. Dit product Re-integratie- en participatievoorzieningen heeft als doel: “Het begeleiden van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt” p.67). De gemeente zet hier € 65,8 miljoen op in.

Den Haag wil met dit programma het volgende bereiken: “De gemeente wil meer mensen, met of zonder arbeidsbeperking, aan werk helpen, of een zinvolle bijdrage laten leveren aan de samenleving. Daartoe biedt de gemeente burgers die kunnen werken gerichte kansen en ondersteuning op maat om weer aan het werk te gaan. Burgers die vanwege omstandigheden (nog) geen betaald werk kunnen krijgen, ondersteunt de gemeente zodat zij zich ontwikkelen om alsnog aan betaald werk te komen, of zich maatschappelijk nuttig te maken.” (p.68) In de begroting worden een aantal ontwikkelingen genoemd waaronder de werkloosheid die in Den Haag hoger is dan het landelijke gemiddelde en de afname van de middelen vanuit de rijksoverheid ten behoeve van re-integratie en participatie. In het programma zijn indicatoren opgenomen over in welke mate re-integratie heeft geleid tot een beëindigde uitkering of parttime werk. Den Haag heeft verscheidene initiatieven om mensen richting werk te begeleiden, maar heeft ook aandacht voor de groep die nog niet de arbeidsmarkt op kan. “De gemeente wil niet alleen (extra) banen creëren, maar biedt ook mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt kansen zich te ontwikkelen om alsnog aan betaald werk te komen, of zich maatschappelijk nuttig te maken en isolement te voorkomen. (...) We investeren in mensen door het creëren van doorlopende ontwikkellijnen. Het gaat om een methodische combinatie van activering, participatie, scholing en empowerment met als einddoel om via re-integratie uit te stromen naar (parttime) werk, bijvoorbeeld bij alleenstaande ouders.” (p.71).

Ook is opgenomen dat de gemeente iets terug verwacht voor de uitkering: “Van bijstandsgerechtigden, die niet kunnen uitstromen naar een betaalde baan, wordt verwacht dat zij een bijdrage leveren aan de maatschappij door bijvoorbeeld het verrichten van vrijwilligerswerk. Aan bijstandsgerechtigden, die geen gehoor willen geven aan het wederkerig karakter van de bijstandsuitkering, wordt een tegenprestatie opgelegd.” (p.72).

In dit begrotingsprogramma zijn een aantal zaken zichtbaar. Den Haag biedt ondersteuning aan mensen die nog geen betaald werk hebben, een voorbeeld van gemeentelijke zorg voor deze doelgroep en *Public Administration*. In het programma wordt genoemd dat de middelen vanuit de rijksoverheid voor re-integratie en participatie afnemen en zijn indicatoren opgenomen over uitstroom uit de uitkering. Hierin is oog voor financiën en resultaatgericht werken zichtbaar, dit past bij *New Public Management*. Den Haag verwacht een actieve houding van mensen, het doel is dat ze weer aan het werk te komen of zich maatschappelijk nuttig maken. Voor wie werk nog geen optie is, wordt vanuit wederkerigheid een maatschappelijke bijdrage verwacht. In dit beroep op de verantwoordelijkheid van mensen is duidelijk *Societal Resilience* te herkennen.

De activiteiten voor de doelgroep participatie worden bekostigd vanuit een deel van de middelen voor re-integratie en participatie. De bij participatie betrokken controller geeft aan dat Den Haag de beschikbare middelen vooral gericht inzet op het aan het werk krijgen van mensen. “Participatie is een samenraapsel van kortetermijnprojectjes, zoals ‘Huis aan huis aan het werk’ of een ‘Sluitende aanpak jongeren’. Probleem bij participatie is dat je geen langetermijnvisie kunt ontwikkelen omdat er geen structurele middelen voor zijn. Het college heeft er voor gekozen om de middelen in te zetten op activiteiten die gericht zijn op toeleiding naar werk. Alleen de mensen die daar een grote afstand toe hebben, besteden we wat geld aan. De gemeente heeft zo de bezuiniging van de rijksoverheid doorgevoerd.” De activiteiten die Den Haag uitvoert op het gebied van participatie worden grotendeels bekostigd vanuit incidentele middelen. Zo is de ‘Sluitende aanpak jongeren’ onderdeel in de bestrijding van jeugdwerkloosheid. Deze bestrijding van de jeugdwerkloosheid is één van de prioriteiten uit het coalitieakkoord waar het college tot en met 2018 € 12 miljoen in investeert. Voor activiteiten op het terrein van participatie is in het jaar 2016 € 7,3 miljoen beschikbaar, in de jaren daarna wordt dit minder en loopt dit af via € 3,4 miljoen in 2017 naar € 0,5 miljoen in 2018. Als onderdeel van participatie is € 50.000 beschikbaar voor de uitvoering van de verplichte tegenprestatie. Deze middelen worden niet volledig benut. Vvoor de begeleiding van een groep mensen in de verplichte tegenprestatie heeft de gemeente een contract met BBOZ voor € 20.000.

Vanuit financieel oogpunt wordt duidelijk aangesloten bij het beleid ten aanzien van de drie doelgroepen (direct aan het werk, re-integratie en participatie). De beleidsmatige aandacht gaat vooral uit naar de begeleiding van de meest kansrijke groepen mensen naar werk en daar gaat ook vooral het beschikbare budget naar toe. De klanten binnen de doelgroep participatie zijn meer op zichzelf aangewezen, op hun eigen initiatief en eigen kracht. Voor deze groep worden vrijwel alleen tijdelijke projecten geïnitieerd die worden bekostigd vanuit incidentele middelen. In deze benadering van de gemeente zijn twee perspectieven zichtbaar. De wens om de beschikbare financiële middelen zo efficiënt en effectief mogelijk in te zetten (gericht op uitstroom van kansrijke mensen naar werk) past goed binnen *New Public Management*. Het idee dat klanten binnen de doelgroep participatie weinig begeleiding vanuit de gemeente krijgen en vooral zelf aan de slag moeten gaan past goed binnen *Societal Resilience*.

De verantwoordelijk directeur geeft aan dat hij het goed kunnen uitvoeren van het beleid ten aanzien van participatie en meer specifiek de tegenprestatie als een grote uitdaging ziet vanwege de beperkte beschikbare middelen. Volgens hem concurreren verschillende doelstellingen met elkaar. Enerzijds ziet hij het streven om mensen naar werk te bewegen en hen laten participeren, maar anderzijds ook om de beschikbare middelen zo efficiënt mogelijk te benutten. Hij vindt het een ingewikkelde opgave hoe de gemeente de doelgroep participatie kan blijven helpen als de voor deze groep beschikbare financiële middelen straks minder worden. Zo benoemt deze directeur de spanning die bestaat tussen de betrokkenheid van de gemeente in de begeleiding van deze doelgroep, passend bij *Public Administration*, en de zo efficiënt mogelijke inzet van de middelen, herkenbaar voor *New Public Management*. Den Haag zet voorsnog vooral in op het laatste.

Ook wijst de directeur er op dat de doelgroep vaak ook wel wat begeleiding nodig heeft om met vrijwilligerswerk aan de slag te kunnen en aan die begeleiding zijn kosten verbonden. De ‘infrastructuur voor vrijwilligerswerk’ (het netwerk van organisaties waarbinnen mensen vrijwilligerswerk kunnen verrichten) is er op ingericht dat mensen toch zelf wat kunnen (zelfstandig initiatiefrijk, etc.) en dat geldt toch niet voor iedereen in de doelgroep. Hij vindt het een spannende vraag of de Haagse organisaties die vrijwilligerswerk aanbieden ook wel gepast vrijwilligerswerk hebben voor de doelgroep participatie die door de gemeente wordt gestimuleerd en bemiddeld in de richting van dat vrijwilligerswerk. Oftewel hij zou misschien wel willen inzetten op samenwerking met de Haagse organisaties als maatschappelijke partners dat past bij *New Public Governance*, maar vraagt zich af of dat met deze doelgroep wel gaat.

#### 11.2.4 Aansturing

De directeur over de wijze waarop Den Haag met werkloze mensen omgaat: “Onze aanpak is niet ingezet als negatief, drang en dwang. Wij hebben een positieve benadering, we willen mensen echt in hun eigen kracht zetten.” Hij vindt het een succes van de Haagse werkwijze dat in 2015 slechts één iemand een verplichte tegenprestatie heeft moeten uitvoeren en wijst daarbij op de inzet om een groot deel van de doelgroep participatie naar vrijwilligerswerk te bewegen. Maar het is nog niet klaar: “Tegelijkertijd hebben we nog een slag te maken in de uitstroom naar werk. Vrijwilligersklussen kunnen bijdragen om iemand in de toekomst richting werk te begeleiden. Het zou een mooie optie zijn om vrijwilligerswerk te doen in de richting waarin iemands kansen op de arbeidsmarkt liggen.” De aansturing op vrijwilligerswerk kent een duidelijke *Societal Resilience* benadering.

In Den Haag worden het ambtelijk apparaat en beschikbare budget vooral ingezet op de kansrijke mensen om hen aan het werk helpen. Dat betekent dat de focus ligt op de routes Direct aan het werk (1) en Re-integratie (2) en in mindere mate op de route Participatie (3). Binnen deze route Participatie gaat de meeste aandacht dan ook nog weer uit naar de mensen die zo spoedig mogelijk richting de routes Re-integratie of zelfs Direct aan het werk kunnen. De directeur stelt hierover: “Ik moet wel, want als gemeente worden we afgerekend op de hoeveelheid mensen die we aan het werk krijgen, niet op hoeveel we via participatie naar vrijwilligerswerk leiden. Echter dat betekent wel dat de onderkant van de groep jarenlang minder aandacht krijgt dan wenselijk zou zijn.” De ‘bovenkant’ stroomt aardig door, maar de ‘onderkant’ niet: daar verkeren mensen langdurig in een uitkeringssituatie, zonder een reëel perspectief op echt werk of in ieder geval participatie aan de samenleving.

Den Haag laat zich bij de aanpak van de werkloosheid in de stad sterk beïnvloeden door de financieel ingestoken sturing vanuit de rijksoverheid (afrekening op hoeveel mensen aan werk komen). Het beschikbare budget wordt ingezet op de doelgroepen die het snelste aan het werk zijn te krijgen. Op een efficiënte wijze de financiële middelen inzetten gericht op een zo groot mogelijk resultaat is een aanpak die sterk aansluit bij *New Public Management*.

Bij de bespreking van de doelgroep participatie merkt één van de betrokken beleidsadviseurs op dat in de praktijk ook een groep bestaat die onvoldoende concreet in beeld is bij de gemeente (‘black box’). Binnen deze groep vallen ook de mensen die al langdurig een uitkering hebben (‘het granieten bestand van werklozen’). Den Haag heeft het beleidsmatige streven om deze groep meer te gaan volgen en ook gemeentebreed te gaan benaderen, bijvoorbeeld met een verbinding naar zorg. Hierbij wordt echter tegelijkertijd wel aangegeven dat voor een dergelijke intensievere benadering voldoende goede medewerkers (consulenten) benodigd zijn binnen de organisatie. De andere beleidsadviseur die werkt aan de nieuwe visie en aanpak benoemt ook het belang om te weten wie een uitkering ontvangen en waarom. In zowel het streven om iets met de ‘black box’ van langdurige werklozen te willen doen en dat goed willen met voldoende medewerkers is gemeentelijke betrokkenheid en *Public Administration* te herkennen.

In het kader van de doorontwikkeling van het beleid voor de doelgroep participatie ziet de directeur een drietal uitdagingen. Hij wil meer inzetten op de meest kansrijke groep en voor hen nog meer dan nu het geval is de verbinding gaan maken naar werk. Ook wil hij meer integraal gaan werken, door meer samen te werken met de collega's die vrijwilligerswerk en zorg doen en ook meer gebruik te maken van flankerende voorzieningen als taal. Voorts wil hij meer multidisciplinair gaan kijken naar de problematiek van mensen, bijvoorbeeld door ook de schulden of psychosociale problemen bij mensen aan te pakken omdat dat rust biedt.

De gemeentelijke aansturing ten aanzien van de doelgroep participatie is tweeledig. Enerzijds is er de inhoudelijke boodschap van de positieve benadering, eigen kracht van mensen, veel inzet op vrijwilligerswerk en slechts één iemand in de tegenprestatie. Deze inhoudelijke boodschap sluit goed aan bij *Societal Resilience*. Anderzijds gaat het er vooral om met de beschikbare financiële middelen zo veel mogelijk mensen aan het werk te krijgen. Dat er nog een groep is die niet vanuit eigen kracht actief wordt en extra aandacht vergt wordt wel benoemd, maar vooralsnog nog niet op ingezet. Deze resultaatgerichte en financieel gemotiveerde keuze past bij *New Public Management*.

## 11.3 Casus 2 thuiszorg

### 11.3.1 Beleid

De coalitie heeft in het coalitieakkoord 2014 – 2018 'Vertrouwen op Haagse kracht' van juni 2014 het doel "Omzien naar elkaar en goede zorg garanderen". De coalitie streeft naar verantwoordelijke en zelfredzame bewoners en constateert dat in de zorg veel verandert als gevolg van de decentralisaties. "Voor een vitale stad zijn actieve en zelfredzame bewoners belangrijk, mensen die zich verantwoordelijk voelen voor elkaar en participeren. (...) Een grote groep Hagenaars doet een beroep op ondersteuning zoals huishoudelijke hulp (...). Op deze terreinen verandert veel door de overheveling van taken door het Rijk naar gemeenten." (p.32). De coalitie benoemt de veranderingen als gevolg van de decentralisatie van taken naar de gemeente. Volgens haar biedt deze ontwikkeling kansen voor verbetering en kostenbesparing. Het streven is om relaties te leggen waardoor efficiënter kan worden gewerkt, hiervoor worden sociale wijkteams opgezet en loketten en dienstverlening gecombineerd. Ook wijst de coalitie op de forse bezuinigingsopgave. Toch wil ze de continuïteit van ondersteuning garanderen voor hen die dat echt nodig hebben. Eén uitgangspunt is de thuiszorg op peil houden. "Omdat wij het belangrijk vinden dat ouderen en gehandicapten zo lang mogelijk thuis kunnen blijven wonen, zorgen wij voor een structurele verzachting van de Rijksbezuiniging op de huishoudelijke hulp." (p.33). De sociale wijkzorgteams "komen in heel Den Haag en gaan zorgen dat mensen met complexe problemen goede ondersteuning en zorg krijgen en niet van het kastje naar de muur worden gestuurd." (p.33). Tot slot wil de coalitie een zorgvuldige transitie: "Voor de transitiefase is tijd nodig. Een reële inschatting is dat vanaf 2017 de nieuwe arrangementen kunnen werken. Vanwege de invoeringstijd en de contractduur van voorzieningen op thuiszorg en begeleiding is dit een goed moment waarop een nieuw systeem kan worden ingeregeld. Dit betekent dat voor 2015 zo veel mogelijk gekozen wordt voor continuïteit en 2016 als overgangsjaar wordt ingericht." (p.34).

In dit coalitieakkoord zijn verschillende perspectieven herkenbaar. Uit "goede zorg garanderen", "zorg op peil houden" en het verzachten van de rijksbezuiniging op de thuiszorg blijkt duidelijk dat de gemeente zich verantwoordelijk voelt voor de zorg. Hierin is *Public Administration* herkenbaar. Ook wijst de coalitie op de bezuinigingsopgave. In de aandacht voor de financiën is *New Public Management* te herkennen. In de decentralisaties ziet de coalitie kansen voor verbetering en in de sociale wijkzorgteams wordt dienstverlening gecombineerd. Dit sluit aan bij *New Public Governance*. Het streven naar een actieve stad met participerende verantwoordelijke en zelfredzame burgers duidt op dat de coalitie van hen verwacht dat ze vanuit zichzelf meedoen. Dit past bij *Societal Resilience*.

In navolging van het coalitieakkoord volgt het 'Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning 2015-2016 Gemeente Den Haag' (december 2014). In dit beleidsplan komt het doel "Omzien naar elkaar en goede zorg garanderen" weer terug. Het college spreekt over het op eigen kracht kunnen doen en terug kunnen vallen op de kracht van de stad, op mensen die naar elkaar omzien. Ook stelt het college: "Het is belangrijk dat mensen, naast deze informele zorg ook kunnen rekenen op professionele (betaalde) zorg en ondersteuning. Vanaf 2015 krijgt de gemeente er veel zorgtaken bij. Deze worden door het rijk met een flinke korting aan ons overgedragen. Wij hebben de keus gemaakt deze bezuinigingen deels te compenseren om zorg aan kwetsbare Hagenaars te kunnen blijven bieden." (p.2).

Verder gaat het plan in op de herziening van het zorgstelsel, het uitgangspunt dat iedereen meedoet en de toegang tot zorg. In het plan worden de diverse Wmo-voorzieningen besproken, zoals de thuiszorg. Het college stelt: “Verschillende kerens werd aangegeven dat hulp bij het huishouden voor een groep ouderen vaak het enige contact - of een van de weinige contacten - in de week is. Met het wegvalen hiervan is de kans op vereenzaming groter en de sociale controle minder. De gemeente Den Haag deelt de mening dat hulp bij het huishouden een belangrijke vorm van ondersteuning is. Dit stelt mensen in staat om langer zelfstandig te kunnen blijven wonen. Daarom gaat de gemeente de kortingen van het Rijk op de hulp bij het huishouden in Den Haag grotendeels verzachten.” (p.9). En: “Op de hulp bij het huishouden wordt landelijk fors gekort. De gemeente Den Haag vindt dit echter een belangrijke vorm van ondersteuning. (...) In het collegeakkoord zijn daarom extra middelen vrijgemaakt om de bezuiniging op te vangen, zodat burgers de voorziening kunnen houden die ze nodig hebben.” (p. 24). In het beleidsplan gaat het over de kracht van de stad, je eigen kracht en die van je omgeving. Over wat je zelf kan doen, al dan niet met hulp van je omgeving. Hierin gaat het om een gevoel van eigen verantwoordelijkheid van de burger. Dat past bij *Societal Resilience*. Echter, het gaat ook om “goede zorg garanderen”. Den Haag trekt geld uit om de thuiszorg overeind te houden en de bezuinigingen vanuit de rijksoverheid op te vangen. Hieruit spreekt een gemeentelijk verantwoordelijkheidsgevoel voor het behoud van voorzieningen, het financiële belang wordt daaraan ondergeschikt verklaard. De wijze waarop Den Haag verantwoordelijkheid neemt voor de zorg voor de burger sluit sterk aan bij *Public Administration*.

Een klein jaar later komt een ‘Notitie Doorontwikkeling Wmo’ (oktober 2015). Hierin zet het college een stip op de horizon: “Wij gaan uit van de kracht van iedere Hagenaar om zijn eigen leven inhoud en richting te geven, ondersteund door het eigen netwerk en waar nodig de gemeente.” (p.3). Hierbij wil het college tot samenwerking tussen burger, gemeente en maatschappelijke organisaties komen, de eigen regie van de burger versterken, burgers en organisaties ruimte bieden voor eigen initiatieven en wijkgerichte zorg en welzijn. In de notitie worden drie mogelijke scenario’s voor de doorontwikkeling van de Wmo geschetst:

- “Scenario A Handhaving huidige Wmo: De daling in het Wmo-budget is te overzien en vraagt op korte termijn geen (aanvullende) maatregelen.
- Scenario B Stapsgewijze innovatie: Stap voor stap vernieuwen we de Wmo op onderdelen, om de doelen van de Wmo te realiseren.
- Scenario C Coöperatieve innovatie in de wijk: Een duurzame en betaalbare invulling van de doelstellingen van de Wmo op langere termijn, door een coöperatieve aanpak die maximaal inspeelt op de veranderende rollen van burger, gemeente en maatschappelijke partners.” (p.6)

Het college stelt over de nieuwe opgave voor de Wmo: “We werken aan een verschuiving van individuele ondersteuning door louter professionele hulpverleners – via meer groepsgewijze, informele ondersteuning – naar een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor zorg en welzijn in de wijk. De omvang en wijze van ondersteuning past zich hier flexibel op aan: kleinschalig en op maat bij individuele ondersteuning en breder als dat kan op buurt- en wijkniveau.” (p.6) Bij de bespreking van deze notitie over de doorontwikkeling van de Wmo kiest de raad op voorstel van het college uit de drie scenario’s een combinatie van stapsgewijze innovatie (B) en coöperatieve innovatie in de wijk (C). In deze notitie doorontwikkeling wordt een eerste beleidsmatige verandering zichtbaar. Den Haag stapt af van behoud en kiest voor uitgaan van “de kracht van iedere Hagenaar” met stapsgewijze en coöperatieve innovatie in de wijk. Van eerst nog het als gemeente willen behouden van voorzieningen als thuiszorg, vindt een verschuiving plaats naar samenwerken met partners en verantwoordelijkheid voor de burger en zijn omgeving. De inzet op innovatie en samenwerking met partners sluit goed aan bij *New Public Governance*. De burger meer aanspreken op zijn eigen verantwoordelijkheid en kracht en ruimte bieden aan hun eigen initiatieven is zeer herkenbaar voor *Societal Resilience*.

Weer een klein half jaar verder volgt een brief ‘Concretisering Doorontwikkeling Wmo’ (februari 2016) waarin het college terugkomt op de gekozen combinatie van de scenario’s. Het college: “Onder ‘doorontwikkeling’ wordt zowel innoveren als optimalisering (verbeteren, efficiënter organiseren) van (bestaande) diensten en processen verstaan. Door middel van proeftuinen en pilots wordt stapsgewijs de Wmo geoptimaliseerd en vernieuwd.

De coöperatieve aanpak in de wijk is daarbij één van de pilots voor vernieuwing waarbij burgers, maatschappelijke organisaties en gemeente samen de verantwoordelijkheid nemen voor de ondersteuning in een wijk. Waar doorontwikkeling kan plaatsvinden (...), moeten strategische keuzes worden gemaakt die de inrichting van de ondersteuning voor de komende jaren bepalen. Vernieuwingen zijn in deze aanpak geen onomkeerbare processen. Zij kunnen over de stad worden uitgerold indien de innovatie op haar toegevoegde waarde voor de ondersteuning aan burgers is aangetoond. Optimalisering van diensten en processen vindt in een cyclus plaats van plannen, uitvoeren, monitoren en bijstellen.” (p.2). Voorts worden enkele thema’s en vraagstukken benoemd in het kader van de doorontwikkeling. Het gaat hierbij om organisatie van de zorg in de stad (zorg in de wijk), mate van eigen verantwoordelijkheid voor de burger (eigen kracht of solide vangnet) en samenwerking met zorgaanbieders (opdrachtnemer of partner). Tot slot geeft het college aan de stad te willen betrekken: “Betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties is essentieel voor de doorontwikkeling van de Wmo. Bij de uitwerking van de doorontwikkeling in pilots en proeftuinen zullen burgers en maatschappelijke organisaties worden betrokken (...). Delen van kennis en ervaring en samenwerking zijn onmisbaar om permanent innovaties te genereren en om ze ook levensvatbaar te doen worden. (...) Naast deze vormen van betrokkenheid nemen burgers en maatschappelijke organisaties ook initiatieven om de ondersteuning te vernieuwen.” (p.5).

In de brief zijn een aantal kenmerkende elementen opgenomen. Optimalisering van diensten en processen wijst op aandacht voor efficiëntie van de gemeentelijke werkwijze. Dit past bij *New Public Management*. De wens om de Wmo door te ontwikkelen in samenwerking met maatschappelijke organisaties, toont een gemeente die aan de slag wil met de dienstverlening en de partners in het netwerk. Dit sluit aan bij *New Public Governance*. Voorts streeft de gemeente betrokkenheid van burgers na bij de doorontwikkeling en ook eigen initiatief in de vernieuwing. Dit beroep op de eigen verantwoordelijkheid van de burger is leidend bij *Societal Resilience*.

In 2016 vinden diverse besprekingen plaats met de raadscommissie over de toekomst van de Wmo. Naar aanleiding hiervan volgt een brief ‘Hoofdpijnen Transformatie Wmo’ (oktober 2016). Hierin gaat het over uitgangspunten als preventie (gezond leven en actief in de samenleving), de burger aan het roer (eigen verantwoordelijkheid), een solide en sociaal vangnet (indien nodig biedt gemeente ondersteuning en begeleiding) en samenhang door samenwerking (burgers niet tussen wal en schip, signalen sneller opgepakt). In de brief wordt een nieuw beleidsplan aangekondigd voor de periode vanaf 2017 waarin de transformatie van de Wmo in gang zal worden gezet.

Begin 2017 wordt echter nog aan een beleidsplan gewerkt. Hierin zal moeten blijken hoe deze diverse uitgangspunten en doelstellingen voor de doorontwikkeling van de Wmo uit deze brief terugkomen. In deze hoofdpijnen voor de transformatie van de Wmo lijkt veel belangrijk te zijn. Uit een solide en sociaal vangnet blijkt dat de gemeente er ook wil zijn voor wie zich niet zelf kan redden. Hierin is *Public Administration* herkenbaar. Samenhang door samenwerking laat zien dat de gemeente waarde hecht aan samenwerking met netwerkpartners met het oog op goede dienstverlening. Dit sluit aan bij *New Public Governance*. Tot slot wijst de burger aan het roer op de eigen verantwoordelijkheid van die burger. Dit past bij *Societal Resilience*.

Sinds 2007 is de thuiszorg bij de gemeente ondergebracht. De betrokken beleidsadviseur voor de Wmo thuiszorg uit die tijd geeft aan dat toen ongeveer 80% gebruik maakte van de voorziening hulp bij het huishouden 2 (HH2, zwaardere zorg) en 20% van hulp bij het huishouden 1 (HH1, alleen schoonmaak). Zo’n tien jaar later is die verhouding ongeveer omgekeerd. De tegenwoordig betrokken beleidsadviseur legt uit dat deze omslag is bewerkstelligd door de invoering van strengere beleidsregels en het herindiceren van klanten. Alleen in geval van een duidelijk regieprobleem krijgt een aanvrager nog HH2.

In het kader van de doorontwikkeling van de Wmo wordt beoogd de thuiszorg meer te integreren met andere voorzieningen, zoals de nieuwe maatwerkvoorziening ondersteuning (voorheen begeleiding). In de brief ‘Inkoop Wmo: hulp bij huishouden en maatwerkvoorziening ondersteuning’ (april 2016) staat dat ondersteuning en thuiszorg integraal ingekocht worden als maatwerkarrangement voor de periode vanaf 2017. Het idee van één integrale voorziening is dat beide vormen als doel hebben de burger te ondersteunen in zijn behoefte om zo lang mogelijk zelfstandig te kunnen blijven wonen.

Dan is het vanuit de burger gezien logisch om een integraal aanbod te hebben. Eén derde van de cliënten die ondersteuning gebruikt, heeft thuiszorg. Bij de inkoop is aandacht voor de teruglopende middelen voor beide taken vanuit de rijksoverheid.

In de brief 'Uitkomsten aanbesteding maatwerkarrangement (MWA) 2017 - 2019, monitoring/sturing en stimuleringsregeling MWA' (november 2016) informeert het college de raad over de inkoop- en aanbesteding voor het maatwerkarrangement en over het sturen op resultaten. Ook wordt een 'Stimuleringsregeling doorontwikkeling MWA' geïntroduceerd, gericht op vernieuwing van het zorgaanbod. In de gecombineerde inkoop van het maatwerkarrangement (MWA), de aandacht voor teruglopende middelen vanuit de rijksoverheid en inzet op resultaatsturing blijkt dat Den Haag oog krijgt voor efficiëntie en financiën. Hierin is *New Public Management* te herkennen.

### 11.3.2 Organisatie

In 2015 krijgen bijna 16.000 mensen thuiszorg, gemiddeld 3,6 uur per week. Voor de uitvoering van het beleid en de toekenning van voorzieningen bestaat in 2015 nog binnen de dienst SZW een afdeling Individuele Voorzieningen met 34 fte aan medewerkers. De consultants doen naast de aanvragen voor thuiszorg ook de aanvragen voor Wmo vervoers- en woonvoorzieningen.

Thuiszorg aanvragen kan op drie manieren: 1. via een formulier op internet, 2. geholpen worden bij een Advies- en Informatiebalie of 3. samen invullen met een cliëntondersteuner bij een Servicepunt. Indien iemand er echt niet zelf uitkomt, is het mogelijk om de klantenservice te bellen. Uiteindelijk leiden alle manieren tot een ingevuld webformulier. Hierin zijn vragen opgenomen om de beperking van de aanvrager vast te stellen. De vragenlijst is negatief geformuleerd: 'Wat kunt u niet meer?' De rekenmodule achter de vragenlijst bepaalt wat de klant aan voorziening nodig heeft en doet een voorstel voor een indicatie. Dit traject kan geheel geautomatiseerd verlopen. Bij sommige beperkingen vindt altijd contact met de klant plaats. Jaarlijks wordt ongeveer 25% van de aanvragen hulp bij het huishouden digitaal afgehandeld, de overige 75% komt in de werkvoorraad van de consultants. De consultants verwerken gemiddeld 400 aanvragen per week. In 2015 zijn grote achterstanden en is een bedrijf ingehuurd om te assisteren. De consultant die een aanvraag behandelt, belt in ieder geval de klant of de opgegeven contactpersoon. Op basis van dat telefoongesprek bepaalt de consultant of het nodig is de klant ook thuis te bezoeken. Bij de aanvragen voor thuiszorg komt dit niet zo vaak voor. Het aanvraagtraject kent verschillende kenmerken. Het traject is negatief geformuleerd en op basis van de uitkomst kent de gemeente een voorziening toe om de beperking van de aanvrager te compenseren, een aanbodgerichte benadering. Hieruit spreekt een gevoel van verantwoordelijkheid van de gemeente, gebaseerd op een recht van de burger. Dit is kenmerkend voor *Public Administration*. Het traject is zo ingericht dat de organisatie veel aanvragen aan kan. Ongeacht de route die een aanvrager kiest, rolt er een ingevuld webformulier uit dat de consultants verwerken of zelfs geheel geautomatiseerd wordt afgehandeld. De consultants werken aan hun werkvoorraad en bij achterstanden huurt de gemeente een extern bedrijf in om te helpen. In het aanvraagproces voor de thuiszorg wordt duidelijk een werkwijze gehanteerd die gericht is op efficiëntie, zo snel mogelijk zo veel mogelijk doen. Dit past goed bij *New Public Management*. Het aanvraagtraject via een webformulier en de wil om aanvragen tijdig te behandelen zijn voorbeelden van aandacht voor (digitale) dienstverlening aan de burger. Hieruit blijkt de aanwezigheid van *New Public Governance*.

Een teamleider binnen de afdeling Wmo IV geeft aan dat de beleidsmatige kanteling van de Wmo ook leidt tot veranderingen in de aanvraag. Ze geeft aan dat hierover wordt nagedacht. De directie heeft bepaald dat een deel geautomatiseerd zal blijven verlopen en voor het overige zal een ander contact met de klant gaan plaatsvinden. Daarbij is het de bedoeling dat de vraag verandert van 'Klant wat mankeert je en wat wil je hebben?' naar 'Wat is je probleem en in hoeverre kun je dat oplossen vanuit je eigen kracht?'. Volgens haar zit daarin de omslag in het denken van de consultants. Sommigen hebben het gevoel dat ze straks 'nee' moeten verkopen. Het vinden van de nuance in het gesprek en doorverwijzen naar eigen netwerk of algemene voorzieningen vinden zij lastig. Anderen zitten juist te springen om deze overgang. 2016 is het eerste jaar in de kanteling van de werkwijze, ingezet wordt op gesprekstechnieken voor consultants. Ook komt er meer aandacht voor de sociale kaart, het nog beter leren kennen van het aanbod van alle voorzieningen dat in de stad aanwezig is.

De betrokken directeur (tot april 2017 verantwoordelijk voor Wmo-maatwerkvoorzieningen) geeft aan dat het contact tussen de gemeente en mensen met een zorgvraag niet per se hoeft plaats te vinden in een gesprek aan de keukentafel, maar dat dit ook via een telefoongesprek of via een vragenlijst op internet mogelijk is. Het gaat hem uiteindelijk om de analyse van wat iemand nog kan. Periodiek vinden herindicaties plaats. In de praktijk gaan consultants bij bijzondere afwijkingen bellen. Hij geeft aan dat dit vaak leidt tot meer uren thuiszorg, het geeft consultants een goed gevoel dat ze de mensen kunnen helpen. Echter het gesprek over ‘Wat kunt u zelf nog?’ of ‘Heeft u mensen in uw netwerk die iets voor u kunnen betekenen?’ wordt volgens hem nog onvoldoende gevoerd.

Uit deze kanteling van de werkwijze spreekt duidelijk de overgang van het aanbieden van Wmo-voorzieningen als gemeente naar het vragen wat de burger zelf nog kan en waar de gemeente indien nodig in kan helpen. Een overgang van verantwoordelijkheid van de gemeente naar de burger. Hierin is een overgang te herkennen van *Public Administration* in de richting van *Societal Resilience*.

Begin 2017 is veel aandacht voor de toegang tot de Wmo. De Rekenkamer Den Haag publiceert het rapport ‘Over de drempel. Onderzoek naar de toegang tot maatschappelijke ondersteuning’ (februari 2017). In dit onderzoek gaat de rekenkamer na of de toegang tot Wmo-maatwerkvoorzieningen voldoet aan de wettelijke en beleidsmatige vereisten en uitgangspunten. De rekenkamer concludeert dat de wijze waarop de gemeente hieraan invulling geeft te weinig is gericht op doeltreffendheid en onvoldoende rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor burgers biedt. Daarbij stelt de rekenkamer dat de gemeente vooral lijkt te sturen op een zo doelmatig mogelijke uitvoering en minder oog heeft voor een doeltreffende toegang tot maatschappelijke ondersteuning en rechtszekerheid en rechtsgelijkheid uit de Wmo. In de toegang heeft de rekenkamer belemmeringen aangetroffen waardoor aan toegankelijkheid, integraliteit en maatwerk te beperkt invulling wordt gegeven.

De rekenkameronderzoeker licht toe dat ze hebben gemerkt dat de gemeente moeite heeft om de brug te slaan van de logica van de eigen organisatie met diensten, processen, loketten, oude en nieuwe taken naar de belevingswereld van de klant. Ze zien wel dat de gemeente daar aan werkt, maar dat het in de praktijk toch lastig is. “Bij het begin van het onderzoek vroeg ik of iemand me zou kunnen uitleggen hoe de maatschappelijke ondersteuning is geregeld. En ik kreeg als antwoord, er is niet één iemand, maar ik kan wel zes afspraken voor je maken. Daarna wist ik hoe zes verschillende processen voor de maatschappelijke ondersteuning georganiseerd waren. Zoiets zie je natuurlijk terug aan de klantkant. Verschillende processen, die allemaal door elkaar heen lopen. Voor iemand met een zorgvraag is dat niet duidelijk. En voor een medewerker van de gemeente die vanuit z’n eigen kokertje denkt, is dat geheel niet te overzien.” In het onderzoek heeft de rekenkamer aan de hand van de Wmo een drietal stappen getoetst: 1 het melden met een hulpvraag, 2. het integraal onderzoek en 3 het bieden van een passend aanbod.

In de reactie op het rekenkameronderzoek geeft het college aan zelf ook onderzoek naar de toegang te hebben gedaan (Klantreis Wmo) en dat naar aanleiding daarvan maatregelen zijn genomen ter verbetering van de toegang. Hierbij gaat het om de verbetering van de toegang met een nieuw digitaal webformulier en een persoonlijk gesprek met de aanvrager van ondersteuning. De onderzoeker over de digitale toegang: “Dat digitale vragenformulier voor het doen van een melding moet echt weg, dat zou bij wijze van spreken ook op de achterkant van een bierviltje moeten kunnen. Het is goed dat de gemeente dit nu voor een aantal voorzieningen oppakt, maar dit moet doorgevoerd worden voor alle voorzieningen in het kader van de Wmo.”

Uit het rekenkameronderzoek blijkt dat Den Haag begin 2017 nog sterk met zichzelf bezig is. De gemeente is druk met de interne organisatie en werkprocessen van oude en nieuwe Wmo-taken en de wijze waarop de Wmo efficiënt uitgevoerd kan worden. In deze benadering zijn *Public Administration* en *New Public Management* herkenbaar.

### 11.3.3 Bekostiging

De programmabegroting 2016 van Den Haag kent het programma 8 Zorg en Welzijn. Hierin zijn de activiteiten en daaraan verbonden budgetten opgenomen op het gebied van Wmo. Centrale doelen van het programma zijn: “Bevordering participatie aan de samenleving & Ondersteunen van zelfstandigheid” (p.77), hiervoor wordt € 352,2 miljoen ingezet. Het programma kent 33 onderdelen, waarvan één voor de thuiszorg. Dit product Huishoudelijke hulp heeft als doel: “Ondersteunen bij het voeren van een zelfstandig huishouden” (p.78). De gemeente zet hier € 43,8 miljoen op in.



Het programma Zorg en Welzijn is gericht op het stimuleren van eigenaarschap van mensen in wijken en een zorgzame samenleving en het bevorderen van de zelfstandigheid van ouderen en mensen met een beperking. Den Haag wil een stad zijn waarin de kenmerken van een zorgzame samenleving voorop staan, maar waar het ook gaat om de rol van burgers zelf in de samenleving. “Eigen initiatief en zelfoplossend vermogen van burgers worden gehonoreerd en gestimuleerd. (...) De grotere rol van de burger in de samenleving laat onverlet dat kwetsbare ouderen en mensen met een beperking kunnen blijven rekenen op zorg en ondersteuning van de gemeente zodat zij zelfstandig kunnen blijven wonen.” (p.81).

Wat betreft de thuiszorg: “De gemeente Den Haag geeft prioriteit aan het ondersteunen van mensen die tijdelijk of structureel niet meer zelfstandig hun huishouden kunnen doen. Het uitgangspunt hierbij is dat deze zorg laagdrempelig en in de buurt wordt georganiseerd. Burgers met een indicatie voor hulp bij het huishouden kunnen zelf de aanbieder kiezen waarvan zij zorg gaan ontvangen.” (p.86). Ook komt hierbij aan de orde dat Den Haag de bezuiniging op de thuiszorg vanuit de rijksoverheid compenseert en de huishoudelijke hulptoelage (HHT) ontvangt. In het programma gaat het over de verbetering van het stelsel van zorg en ondersteuning dat financiële draagkracht moet hebben en toekomstbestendig moet zijn.

In het begrotingsprogramma zijn verschillende elementen te herkennen. Kwetsbare mensen kunnen blijven rekenen op zorg en ondersteuning, in deze gemeentelijke verantwoordelijkheid is *Public Administration* zichtbaar. Het vereiste van financiële draagkracht van het zorgstelsel wijst op oog voor de financiën, passend bij *New Public Management*. Uit de samenwerking met maatschappelijke organisaties blijkt aandacht voor het betrekken van het relevante zorgnetwerk, hierin is *New Public Governance* herkenbaar. Waardering voor het eigen initiatief en zelfoplossend vermogen van burgers en een faciliterende rol voor de gemeente wijzen op meer verantwoordelijkheid voor de burger, dit sluit aan bij *Societal Resilience*.

De controller voor de individuele voorzieningen Wmo legt uit dat in 2014 is besloten de korting van 40% op het budget voor thuiszorg door de rijksoverheid te verzachten met structureel € 6 miljoen per jaar en incidenteel in totaal € 14 miljoen. Deze verzachting biedt de mogelijkheid om in ieder geval 2015 en 2016 en waarschijnlijk nog wel langer de thuiszorg op het bestaande niveau te behouden. Ondanks de korting vanuit de rijksoverheid is in het jaar 2015 van het budget voor deze voorziening € 3,4 miljoen overgebleven. Ter compensatie voor de bezuinigingen op de thuiszorg en ten behoeve van de werkgelegenheid in de sector heeft de staatssecretaris in 2015 de huishoudelijke hulptoelage (HHT) ingesteld. Den Haag heeft € 3 miljoen HHT voor 2015 en 2016 ontvangen.

De controller: “De hulp bij het huishouden is gered door het college, ze hebben er veel extra geld voor uitgetrokken. De voorziening wordt bekostigd vanuit verschillende dekkingsbronnen, deels incidenteel. Het komt er op neer dat we nu eigenlijk nog net zo veel geld als voorheen te besteden hebben.” Beleid en bekostiging gaan bij de invulling van de thuiszorg hand in hand.

Waar het beleid in 2014 is gericht op behoud van deze voorziening, is dat vanuit het financiële perspectief gezien goed mogelijk. Door de politiek is in 2014 extra geld toegevoegd en zo hoeft Den Haag, ondanks de korting van de rijksoverheid, nog niet stevig te bezuinigen op deze voorziening. Wat het beleid beoogt, maakt de bekostiging mogelijk: het in stand houden van de thuiszorg. De gemeente voelt zich hiervoor verantwoordelijk. In de bekostiging is wat betreft de Wmo-voorziening thuiszorg net als in het beleid duidelijk *Public Administration* zichtbaar.

De controller legt uit dat prognoses voor de uitgaven aan thuiszorg zijn gebaseerd op het aantal indicaties, zo wordt met een PxQ-berekening het te verwachten resultaat bepaald. De facturen van de zorgaanbieders worden op de plausibiliteit getoetst en aan het eind van het jaar wordt gekeken naar de accountantsrapportages van de aanbieders. Den Haag werkt al jaren op deze manier. Echter toen de thuiszorg een kleine tien jaar geleden als taak net naar de gemeente was gekomen, was daar nog niet zo veel van bekend. Toen was nog de verwachting dat Den Haag een nadeelgemeente zou zijn en is ook nog vanuit eigen middelen extra budget toegevoegd. Uiteindelijk bleek Den Haag in de praktijk helemaal geen nadeelgemeente te zijn en bleef elk jaar veel geld over.

Jaarlijks wordt gerekend met de jaarlijkse prijsindexering in verband met de stijging van de kosten voor de thuiszorg. Echter, aangezien de lonen in de zorg een aantal keren zijn verhoogd, is de inschatting van de controller dat deze prijsindexering niet genoeg was.

Hij geeft aan dat dit een punt is dat zeker wel weer zal worden meegenomen bij de nieuwe inkoop en aanbesteding voor de periode vanaf 2017. Om te kunnen bezuinigen op de thuiszorg beoogt Den Haag uiteindelijk een kanteling: meer gebruik van goedkopere voorliggende algemene voorzieningen en minder gebruik van duurdere individuele of maatwerkvoorzieningen als de thuiszorg. Per 2017 is de thuiszorg voor Den Haag samen met de ondersteuning aanbesteed in een nieuw maatwerkarrangement. Voor de thuiszorg betekent dit dat niet meer een indicatie wordt afgegeven op basis van een aantal uren, maar op basis van concrete resultaten zoals een schoon en georganiseerd huishouden of het beschikken over schone en draagbare kleding. Daarbij wordt afhankelijk van de specifieke omstandigheden van de burger ingezet op een bepaalde intensiteit van ondersteuning. In deze overgang van uren naar resultaat is een verandering zichtbaar naar meer aandacht voor wat daadwerkelijk wordt bereikt met de inzet van de thuiszorg, in deze resultaatgerichte benadering is *New Public Management* te herkennen.

Het beleid is in doorontwikkeling, voor 2017 en verder komt er een nieuw beleidsplan dat meer in het teken staat van innovatie en een coöperatieve aanpak in de wijk. In de organisatie van de uitvoering van de Wmo en de verstrekking van de voorzieningen wordt beoogd ook deze verandering door te voeren. Het is de vraag in hoeverre en wanneer deze beleidswijziging ook zichtbaar gaat worden in de daadwerkelijk van de thuiszorg en een mogelijke verschuiving tussen de perspectieven. Vanuit financieel perspectief bestaat daar - in ieder geval tot en met 2018 - geen directe aanleiding toe.

#### *11.3.4 Aansturing*

“De beste plek om oud te worden is in Den Haag!” De directeur die verantwoordelijk is voor de Wmo-maatwerkvoorzieningen (tot april 2017) is hierover heel stellig. In Den Haag wordt erg veel waarde gehecht aan het principe zorgcontinuïteit: mensen behouden zo veel mogelijk wat ze hebben aan zorgvoorzieningen. Wat betreft de thuiszorg is deze zorgcontinuïteit ook behoorlijk goed waar te maken met de extra financiële middelen die door de coalitie in 2014 voor deze voorziening zijn uitgetrokken. Daardoor vinden op de Wmo tot en met 2016 nog geen grote veranderingen plaats en zijn ook ingrijpende bezuinigingen nog niet noodzakelijk.

Den Haag ziet de veranderingen in het kader van de nieuwe Wmo vooral als een kantelingsvraagstuk, waarbij de bezuinigingen op voorzieningen als de thuiszorg meespelen. De gedachte is dat een andere aanpak tot minder verstrekkingen en ook tot besparingen zal leiden. In Den Haag werd de thuiszorg heel sterk benaderd als een recht voor mensen. Het proces om in dit recht te kunnen voorzien, is met allerlei beslisbomen ingekaderd en dat proces is geautomatiseerd waardoor al stevig is bespaard op de organisatie. De nieuwe benadering vraagt juist meer om een gesprek met de burger over wat die allemaal nog wel kan. In Den Haag is in 2015 en 2016 vooral aangestuurd op het zo goed mogelijk oppakken van de nieuwe taken en het opvangen van ingrijpende veranderingen, zoals de bezuiniging op de thuiszorg. Voor de invulling en uitvoering van de nieuwe Wmo-taken is door de directies van de diensten OCW en SZW in 2015 een zogenaamde tijdelijke uitvoeringsorganisatie (TUO) in het leven geroepen, deze is per april 2017 bij OCW gevoegd. In het kader van de Wmo 2015 wordt steeds meer gesproken over de kanteling, de beweging van het aanbod van zorg naar de vraag naar zorg en de doorontwikkeling van de Wmo. Oftewel de overgang van de transitie naar transformatie, van het overnemen en organiseren van taken naar verandering en verbinding van oude en nieuwe taken binnen de Wmo.

2016 ziet Den Haag als het eerste jaar in de overgang van de oude naar de nieuwe benadering. In het kader van doorontwikkeling en kanteling van de Wmo wil de gemeente meer samenwerken met de zorgaanbieders, meer ruimte bieden aan de zorgaanbieders om te kijken naar de situatie bij iemand thuis. Dit is gedaan bij de nieuwe taak ondersteuning en bij de thuiszorg is gelegenheid om dit meer te doen. De directeur stelt hierbij de vraag wat de beste wijze is om als gemeente de relatie met de zorgaanbieder in te steken: hele strakke afspraken voor de uitvoering over wat een schoon huis is of juist een partnerschap aangaan met de zorgaanbieders en hen de ruimte bieden? In de praktijk kan bijvoorbeeld een situatie verschillend zijn, sommige mensen hebben meer mensen in hun omgeving die ook iets kunnen doen dan anderen en krijgen zij dan hetzelfde van de zorgaanbieder of niet? Hij gelooft in de ontwikkeling van de gemeente als netwerkpartner, maar vindt het lastig om enerzijds zorggarantie aan de mensen in de stad te bieden en anderzijds ook voldoende ruimte aan aanbieders.

Na de eerste transitieperiode waarin vooral het inregelen van de nieuwe taken voorop stond, willen betrokkenen in het kader van de transformatie langzaamaan naar de vraag hoe verder met de Wmo en de bredere context in het sociaal domein. Zo bestaat de wens om binnen de Wmo meer integraal te werken en de verbinding te leggen naar aanpalende thema's als participatie of welzijnswerk. Daarbij spelen ook ideeën mee als het meer van de gemeente af en dichter bij de burger organiseren van voorzieningen, bijvoorbeeld in de wijken. Daarvoor zal meer moeten worden samengewerkt met zorgaanbieders en welzijnsinstellingen.

Den Haag wil meer samenwerken met de zorgaanbieders als relevante partners in het netwerk, hen ruimte bieden om te kijken naar de thuissituatie en op basis daarvan zorg te verlenen en de zorg meer dichterbij de burger in de wijk te gaan organiseren. Zo beweegt ook de aansturing van de Wmo-voorziening thuiszorg richting minder gemeentelijke betrokkenheid en meer naar wat de burger daadwerkelijk nodig heeft en wat de aanbieder met die vraag kan doen. Hierin zijn *New Public Governance* en *Societal Resilience* zichtbaar.

#### **11.4 Herleiding van sturingsperspectieven**

De invulling en uitvoering van de gemeente Den Haag van de Participatiewet en meer specifiek de tegenprestatie en de Wmo 2015 en meer specifiek de thuiszorg zijn geanalyseerd op de onderdelen Beleid, Organisatie, Bekostiging en Aansturing. In deze aanpak zijn verschillende elementen zichtbaar waar de sturingsperspectieven uit zijn te herleiden.

Wat bij de casus Participatiewet en tegenprestatie allereerst opvalt, is dat alle perspectieven op één of meer onderdelen terugkomen (zie Figuur 11.1). *Public Administration* komt aan bod bij Beleid, Organisatie en Aansturing. De gemeente wil kwetsbare mensen een extra steuntje in de rug bieden en iets doen met de participatiedoelgroep. Ook volgt de gemeente de Participatiewet op en is de uitvoering van de tegenprestatie geregeld. *New Public Management* is zichtbaar in de onderdelen Beleid, Bekostiging en Aansturing. Zo is de gemeente concreet in de doelstelling tot activering en ten aanzien van de tegenprestatie en zet zij middelen en apparaat resultaatgericht in. *New Public Governance* speelt een rol in Beleid, Organisatie en Bekostiging, het gaat over samenwerken met partners in de maatschappelijke activering. *Societal Resilience* klinkt overal nadrukkelijk in door. Vertrouwen op Haagse kracht, mensen dienen zelf actief te worden en een bijdrage aan de stad te leveren, vrijwilligerswerk te doen of mantelzorg te bieden. De gemeentelijke begeleiding voor de participatiedoelgroep is beperkt.

In de invulling en uitvoering van de casus Participatiewet en tegenprestatie in Den Haag is *Societal Resilience* duidelijk het sterkste aanwezig en daarna *New Public Management*.

Figuur 11.1: Aanwezigheid sturingsperspectieven casus tegenprestatie

	<i>Public Administration</i>	<i>New Public Management</i>	<i>New Public Governance</i>	<i>Societal Resilience</i>
Beleid	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Extra steuntje in rug bieden.</li> <li>- Zorgzaam zijn voor kwetsbare groepen.</li> <li>- Effectief en passend sanctiebeleid.</li> <li>- Oog voor verplichtingen in Participatiewet.</li> <li>- Regels stellen voor tegenprestatie.</li> <li>- Gemeente wil iets gaan doen met participatie doelgroep.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concrete doelstelling om mensen te activeren.</li> <li>- Aandacht voor kostenbesparing.</li> <li>- Concrete formulering wat iemand moet doen voor tegenprestatie.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Samenwerken met partners ten behoeve van maatschappelijke activering.</li> <li>- Inzet op netwerk met partners in wijken voor werkzaamheden en begeleiding.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vertrouwen op Haagse kracht.</li> <li>- Elke werkzoekende werkt aan eigen toekomst en levert bijdrage aan samenleving.</li> <li>- Vrijwilligerswerk en mantelzorg als wederkerigheid.</li> <li>- Maatwerk en kijken naar kwaliteiten van mensen zorgt dat iedereen mee doet.</li> <li>- Activeren van mensen om duurzame bijdrage te leveren.</li> </ul>
Organisatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeente heeft geregeld dat BBOZ verplichte tegenprestatie begeleidt.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Samenwerking met netwerkpartner BBOZ voor begeleiding van tegenprestatie.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stimulans om zelf vrijwilligerswerk te zoeken of mantelzorg te bieden, beperkte begeleiding vanuit gemeente.</li> </ul>
Bekostiging	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ondersteuning voor wie nog geen betaald werk heeft.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Afname middelen vanuit rijksoverheid voor re-integratie en participatie.</li> <li>- Indicatoren over uitstroom uitkering.</li> <li>- Zo efficiënt mogelijke inzet van middelen voor re-integratie en participatie.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Samenwerking met Haagse maatschappelijke partners voor vrijwilligerswerk.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Doel mensen weer werken of zich maatschappelijk nuttig maken</li> <li>- Als werk geen optie is, maatschappelijke bijdrage.</li> <li>- Klanten in route Participatie krijgen weinig begeleiding.</li> </ul>
Aansturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Streven om iets te doen met 'black box van langdurige werklozen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Resultaat gerichte inzet van apparaat en budget op meest kansrijke doelgroep.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aansturing op vrijwilligerswerk, mensen in hun eigen kracht zetten.</li> </ul>

Wat bij de casus Wmo 2015 en thuiszorg opvalt, is dat alle perspectieven ook hier op één of meer onderdelen terugkomen (zie Figuur 11.2). *Public Administration* klinkt nadrukkelijk door in Beleid, Organisatie, Bekostiging en Aansturing. De gemeente wil goede zorg garanderen (zorgcontinuïteit) en daarom de rijksbezuiniging op de thuiszorg verzachten. Ook wordt gewerkt aan de eigen interne organisatie en werkprocessen, onder meer om problemen te kunnen beheersen. *New Public Management* is zichtbaar bij Beleid, Organisatie en Bekostiging. De gemeente werkt efficiënt, krijgt aandacht voor het teruglopend budget en gaat over op resultaatsturing. *New Public Governance* komt ook weer aan de orde in alle onderdelen. Het doel is doorontwikkelen van de zorg samen met maatschappelijke organisaties en dichterbij in de wijk te organiseren. *Societal Resilience* speelt in alle onderdelen een rol. Het gaat om uitgaan van de kracht van de stad, het eigen initiatief van burgers en een faciliterende rol voor de gemeente.

In de invulling en uitvoering van de casus Wmo 2015 en thuiszorg in Den Haag is vooralsnog *Public Administration* het sterkste aanwezig, al is er een beweging gaande naar de andere perspectieven.

Figuur 11.2: Aanwezigheid sturingsperspectieven casus thuiszorg

	<i>Public Administration</i>	<i>New Public Management</i>	<i>New Public Governance</i>	<i>Societal Resilience</i>
Beleid	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Goede zorg garanderen.</li> <li>- Zorg op peil houden.</li> <li>- Verzachten van rijksbezuiniging op thuiszorg.</li> <li>- Solide en sociaal vangnet.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bezuinigingsopgave.</li> <li>- Optimalisering van diensten en processen.</li> <li>- Gecombineerde inkoop MWA.</li> <li>- Aandacht voor teruglopend budget.</li> <li>- Resultaatsturing.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Decentralisaties kans verbetering.</li> <li>- Combinatie dienstverlening in sociale wijkteams.</li> <li>- Stapsgewijze en coöperatieve innovatie in wijk.</li> <li>- Doorontwikkelen met organisaties.</li> <li>- Samenhang door samenwerking.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kracht van stad.</li> <li>- Actieve stad met verantwoordelijke en zelfredzame burgers die participeren.</li> <li>- Uitgaan van kracht van iedere Hagenaar.</li> <li>- Betrokkenheid burger bij doorontwikkeling en initiatief in vernieuwing.</li> <li>- Burger aan roer.</li> </ul>
Organisatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recht op thuiszorg als compensatie van beperking.</li> <li>- Gemeente is bezig met eigen interne organisatie en werkprocessen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Efficiënte afhandeling van aanvragen.</li> <li>- Gemeente is bezig met efficiënte uitvoering van de Wmo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Digitale aanvraag, zo nodig met assistentie.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beoogde kanteling van werkwijze, meer naar gesprek over wat burger zelf nog wel kan.</li> </ul>
Bekostiging	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kwetsbare mensen behouden zorg en ondersteuning van gemeente.</li> <li>- Extra middelen beschikbaar voor behoud thuiszorg.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vereiste financiële draagkracht van zorgstelsel.</li> <li>- Overgang van indicatie op uren naar resultaat schoon huis.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Samenwerking met maatschappelijke organisaties.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Waardering voor eigen initiatief en zelfplossend vermogen van burgers.</li> <li>- Faciliterende rol voor gemeente.</li> </ul>
Aansturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Behoud van zorg voor wie dat nodig heeft, zorgcontinuïteit.</li> <li>- Veel tijd en energie geïnvesteerd in kunnen beheersen van plotselinge problemen (onder andere PGB's).</li> <li>- TUO ingericht voor aanpak nieuwe taken.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Samenwerken met zorgaanbieders als relevante partners in netwerk.</li> <li>- Zorg dichterbij in wijk organiseren.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beweging naar minder gemeentelijke betrokkenheid en van aanbod naar vraaggerichte benadering.</li> </ul>

In de beide casussen bij de gemeente Den Haag zijn alle vier sturingsperspectieven te herleiden. In de eerdere verkenning bleek Den Haag op alle sturingsperspectieven redelijk gemiddelde scores te behalen. Uit de verdieping op de casus Participatiewet en tegenprestatie blijkt dat weliswaar alle perspectieven duidelijk terugkomen, maar dat *Societal Resilience* en *New Public Management* een prominentere rol spelen. Uit de verdieping op de casus Wmo 2015 en thuiszorg blijkt ook dat alle perspectieven duidelijk terugkomen, maar dat vooralsnog *Public Administration* de grootste rol heeft.

## 11.5 Duiding van sturingsperspectieven

In dit hoofdstuk is bij de gemeente Den Haag bij de casus Participatiewet en tegenprestatie een combinatie van de perspectieven *Societal Resilience* en *New Public Management* en bij de casus Wmo 2015 en thuiszorg het perspectief *Public Administration* herleid. Deze herleide sturingsperspectieven zijn te duiden door te kijken naar de institutionele context en de strategische keuzes van deze gemeente.

Ten aanzien van de institutionele context is bij de casus Participatiewet en tegenprestatie zichtbaar dat Den Haag voor een aanpak kiest die vergelijkbaar is met veel andere gemeenten. De visie ten aanzien van de aanpak van de wet sluit aan bij wat de rijksoverheid nastreeft, zo veel mogelijk mensen uit de uitkering aan het werk. De Haagse werkwijze wordt vooral ingevuld en uitgevoerd op basis van verordeningen die zijn gebaseerd op de wet. Ook de aanpak van de verplichte tegenprestatie is in lijn met de toepasselijke wet- en regelgeving. Den Haag heeft regels gesteld ten aanzien van de tegenprestatie en heeft ook een organisatie ingeschakeld waar mensen naar toe kunnen om onder begeleiding een tegenprestatie uit te voeren. In de praktijk wordt dit echter zeer beperkt toegepast. Ook bekeken vanuit een bekostigingsoogpunt blijkt dat Den Haag zich sterk laat leiden door de financiële prikkel vanuit de rijksoverheid. Vanwege de doorgevoerde bezuinigingen op de participatie- en re-integratiemiddelen streeft de gemeente naar een adequate besteding. Het beschikbare budget wordt vooral ingezet op begeleiding van kansrijke mensen naar werk en minder op de begeleiding van de mensen met grotere afstand tot de arbeidsmarkt. In de aanpak van de Participatiewet en de tegenprestatie handelt Den Haag in hoofdlijn hoe de rijksoverheid dat beoogt met de wet en de financiële prikkel. Hier is sprake van meebewegen. Als alle gemeenten zo handelen, zullen zij naar verwachting (meer) op elkaar gaan lijken en kan institutioneel isomorfisme optreden. Van de vormen van institutioneel isomorfisme is het volgen van de wet te zien als formele dwang (voorgeschreven) en het handelen naar de financiële prikkel als informele dwang (weliswaar niet voorgeschreven, maar wel zo beoogd). De rijksoverheid streeft met de Participatiewet een besparing na op uitkeringslasten en dit verklaart de toepassing van financiële prikkels voor gemeenten op het gebied van werk en inkomen. Het opvolgen van deze prikkels vanuit de rijksoverheid maakt de aanwezigheid van het perspectief *New Public Management* begrijpelijk. Ook streeft de rijksoverheid met de verplichte tegenprestatie in de Participatiewet na dat werklozen geactiveerd worden. Dit maakt de aandacht voor hun eigen verantwoordelijkheid en wederkerigheid en de aanwezigheid van het perspectief *Societal Resilience* begrijpelijk.

Bij de casus Wmo 2015 en thuiszorg is daarentegen zichtbaar dat Den Haag juist kiest voor een eigen aanpak. Uiteraard wordt de Wmo 2015 wel gevolgd, maar deze wet biedt veel beleidsruimte en die grijpt Den Haag aan om zorgcontinuïteit te bieden. Het zorgaanbod verandert de eerste jaren niet. De bezuiniging op het budget voor thuiszorg die de rijksoverheid als financiële prikkel inzet om het gebruik te verminderen, wordt vanuit gemeentelijke middelen gecompenseerd. De organisatie blijft vooral in het begin ongewijzigd, de tijdelijke uitvoeringsorganisatie voor de nieuwe taken wordt tussen de twee bestaande diensten voor het sociaal domein gepositioneerd. Aan de werkwijze van de bestaande organisatieonderdelen en de toegang tot de Wmo verandert ook eerst nog niets. Met het doel zorgcontinuïteit en de inzet van eigen middelen daarvoor, wijkt Den Haag af van de landelijke lijn. Hierin is tegenbewegen te herkennen. Den Haag volgt zijn eigen richting in de aanpak van de zorg die aansluit op wat binnen de gemeente al gebruikelijk en gangbaar was, een mogelijke reden hiervoor is padafhankelijkheid. Van de vormen van padafhankelijkheid lijkt deze beweging het meest op institutionele gelaagdheid (de Wmo-praktijk van de gemeente wordt aangepast want uitgebreid, maar de kern en waarden als zorgcontinuïteit worden niet losgelaten). Den Haag volgt zijn eigen pad, voelt zich verantwoordelijk voor de continuïteit van zorg waaronder ook de thuiszorg en trekt hiervoor in 2014 extra geld uit. Dit maakt de aanwezigheid van het perspectief *Public Administration* begrijpelijk. Echter, in de loop der jaren treedt in de Wmo-casus wel een verandering op. In Den Haag komt meer aandacht voor wat vanuit de rijksoverheid wordt uitgedragen, zoals eigen verantwoordelijkheid van de burger en de financiële houdbaarheid van de gehanteerde werkwijze met het oog op de toekomst. Mogelijk zal na enkele jaren van vooral een eigen koers (tegenbewegen) toch ook meer gelijkenis gaan ontstaan met andere gemeenten (meebewegen) en zal institutioneel isomorfisme kunnen optreden. Een teken hiervoor zou kunnen zijn dat Den Haag zich ook genooddaakt voelt om te gaan ingrijpen op de Wmo als het extra eigen incidentele geld opraakt.

Ten aanzien van de strategische keuze is bij de casus Participatiewet en tegenprestatie een strategie waar te nemen ten aanzien van de vraag hoe de werkgelegenheid te bevorderen. Den Haag kent een grote groep mensen zonder baan en het bestuur wil daar mee aan de slag. In het coalitieakkoord uit 2014 zijn doelen ten aanzien van het naar werk begeleiden en activeren van mensen opgenomen. Uit de inzet van de gemeente blijkt vooral een focus op de meest kansrijke doelgroep. Hieruit spreekt een doelgerichte strategische keuze (doelen in beleid als streven naar minder afhankelijkheid van uitkeringen). Deze strategie is duidelijk ingestoken vanuit een financieel belang. Door op de meest kansrijke doelgroep de meeste middelen en medewerkers in te zetten, tracht Den Haag te werken aan uitstroom van mensen uit de bijstand naar een betaalde baan en zo de bijstandspopulatie te verkleinen. Deze strategie maakt de aanwezigheid van het perspectief *New Public Management* begrijpelijk. Als gekeken wordt naar de participatiedoelgroep met grote afstand tot de arbeidsmarkt, dan geldt een ander verhaal. Het grootste deel van de bijstandspopulatie behoort tot deze participatiedoelgroep. Hiervoor worden minder mensen en middelen ingezet. Wat betreft de verplichte tegenprestatie is er weliswaar beleid en een organisatie ingeschakeld voor begeleiding, maar de daadwerkelijke uitvoering is beperkt. In 2017 werkt Den Haag aan een nieuwe visie op de participatiedoelgroep. De gemeente wil de tegenprestatie gaan invullen door mensen aan te spreken op hun eigen verantwoordelijkheid om actief te worden en iets te gaan doen. Bij de participatiedoelgroep is geen duidelijke doelstelling vooraf of gerichte inzet van (veel) geld of personeel. Den Haag gaat gaandeweg met een visie op deze doelgroep aan de slag, voornamelijk zonder duidelijk vastomlijnde doelen. Hierbij is meer sprake van een doelzoekend patroon van strategische keuzes. Aanvankelijk is er de keuze om niet te veel in te zetten op de participatiedoelgroep, de focus ligt immers op het naar werk begeleiden van de meer kansrijke mensen. Gaandeweg komt een nieuwe strategie op om ook de participatiedoelgroep te activeren, vooral door in te zetten op de eigen verantwoordelijkheid. In beide gevallen komt het er op neer dat de gemeente er voor kiest om zelf in beperkte mate betrokken te zijn bij de participatiedoelgroep en het actief worden aan deze mensen zelf over te laten. Dit maakt de aanwezigheid van het perspectief *Societal Resilience* begrijpelijk.

Bij de casus Wmo 2015 en thuiszorg is een duidelijke strategie op het gebied van zorg en welzijn zichtbaar. Den Haag kiest in het coalitieakkoord en de uitwerking daarvan voor zorgcontinuïteit en op behoud van maatwerkvoorzieningen zoals de thuiszorg. Om continuïteit in het aanbod aan thuiszorg te kunnen bieden, worden in 2014 extra financiële middelen vrijgemaakt. De gedachtenvorming over verandering van de zorg komt pas later voorzichtig op gang als de raad kiest voor stapsgewijze innovatie. Dan komt ook meer oog voor samenwerking met partners en eigen verantwoordelijkheid van de burger, maar dit leidt tot begin 2017 niet tot grote wijzigingen. Hieruit spreekt een doelgerichte strategische keuze (doelen in beleid als zorg blijven bieden aan wie dat nodig heeft). De prille gedachtenvorming over de verandering van zorg is een opkomende strategie. Deze strategie is gebaseerd op betrokkenheid van de politiek bij het belang van goede zorg en welzijn voor de inwoners van de stad. Eerder is aangegeven dat zorg in de portefeuille van een CDA-wethouder valt. Het CDA heeft als vanouds oog voor het welzijn van ouderen, een groep die meer gebruik maakt van zorg. Het CDA heeft met succes geld geclaimd voor de thuiszorg bij de coalitieonderhandelingen in 2014. Er komt budget om de bezuinigingen van de rijksoverheid te verzachten en zorgcontinuïteit te kunnen bieden aan de hulpbehoevende burger. Deze strategie maakt de aanwezigheid van het perspectief *Public Administration* begrijpelijk. De organisatie van de Wmo-taken binnen de gemeente en in het bijzonder de uitvoering van de nieuwe zorgtaken is niet vooraf uitgedacht. Voor de nieuwe taken wordt een tijdelijke uitvoeringsorganisatie gemaakt met de intentie te kijken hoe dat werkt. Na ruim twee jaar na de decentralisaties wordt besloten tot integratie van alle zorgtaken bij één gemeentelijke dienst en vindt een reorganisatie plaats. Hierbij is meer sprake van een improviserend, incrementeel getrappt patroon van strategische keuzes en een opkomende strategie (gefaseerd de organisatie inrichten op de te verrichten taken). Eerst heeft Den Haag geen strategie voor de uitvoering van de Wmo, zorgcontinuïteit bieden is belangrijker dan grote stelselaanpassingen en ook bestaat geen financiële noodzaak. Gelet op de ervaringen in de eerste jaren en met het oog op de toekomst als het incidentele geld uit 2014 wegvalt, vindt een reorganisatie plaats. Deze nieuw opgekomen strategie maakt begrijpelijk dat ruimte komt voor andere ideeën dan zorgcontinuïteit en andere perspectieven zoals *New Public Governance* en *Societal Resilience*.

## 11.6 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de tegenprestatie in de context van de Participatiewet en de thuiszorg in de context van de Wmo 2015 binnen de gemeente Den Haag aan de orde gekomen. Bij beide casussen is ingegaan op het Beleid, de Organisatie van de uitvoering, de Bekostiging daarvan en de Aansturing op wat binnen de gemeente belangrijk is. In de casussen is besproken in hoeverre de aanpak is te herleiden naar de sturingsperspectieven. Vervolgens is geanalyseerd in hoeverre de sturingsperspectieven in de casussen zijn geconstateerd. Ook is aan de hand van strategische keuzes en institutionele context de aanwezigheid van de sturingsperspectieven geduid.

In de casus tegenprestatie in Den Haag is het perspectief *Societal Resilience* leidend, in samenhang met het perspectief *New Public Management*. Meedoen en wederkerigheid zijn belangrijk. Beleid en uitvoering zijn bij participatie gericht op maatschappelijke veerkracht en eigen initiatief van klanten. Voor de doelgroep participatie wordt een klein deel van het beschikbare budget voor re-integratie en participatie ingezet, het gaat om eigen kracht van de burger. De financiële middelen worden vooral gebruikt voor het aan het werk krijgen van kansrijke klanten om op die manier een zo hoog mogelijke uitstroom uit de uitkering te bereiken.

In de casus thuiszorg in Den Haag is het *Public Administration* perspectief nog dominant, al komt er later ook aandacht voor de perspectieven *New Public Management*, *New Public Governance* en vooral *Societal Resilience*. Continuïteit van goede zorg is in Den Haag erg belangrijk. De gemeente zet extra geld in ter compensatie van de bezuinigingen van de rijksoverheid om zo het aanbod van thuiszorg te kunnen behouden. Gaandeweg komt aandacht voor de eigen kracht en verantwoordelijkheid van de burger, de samenwerking met zorgaanbieders en de betaalbaarheid van de zorg. Geconcludeerd kan worden dat in de casussen verschillende perspectieven leidend zijn. Bij de casus tegenprestatie is een combinatie zichtbaar van de perspectieven *Societal Resilience* en *New Public Management*. Bij de casus thuiszorg is een voorzichtige beweging zichtbaar vanuit het perspectief *Public Administration* naar de andere drie perspectieven.

De geconstateerde sturingsperspectieven zijn te duiden door te kijken naar de institutionele context en de strategische keuze. Wat betreft de institutionele context valt bij de casus Participatiewet en tegenprestatie op dat in de uitvoering van de wet de beschikbare middelen voor participatie en re-integratie gericht worden ingezet in lijn met wat de rijksoverheid nastreeft en hoe andere gemeenten werken. Den Haag zet in op uit de uitkering en aan het werk. Ook de aanpak van de verplichte tegenprestatie is in lijn met de toepasselijke wet- en regelgeving. In de gemeentelijke benadering is bij deze casus meebewegen zichtbaar dat kan leiden tot institutioneel isomorfisme. Bij de Wmo kiest Den Haag juist voor een eigen benadering, door in te zetten op zorgcontinuïteit en de rijksbezuiniging op de thuiszorg met eigen middelen te compenseren. Den Haag beweegt tegen door van de landelijke lijn af te wijken, volgt zijn eigen richting of pad en hierin is mogelijk padafhankelijkheid zichtbaar. Wat betreft de strategische keuze is bij de casus Participatiewet en tegenprestatie in het coalitieakkoord en de uitwerking daarvan een strategie zichtbaar gericht op het naar werk begeleiden en activeren van mensen en vooral een focus op de meest kansrijke doelgroep vanuit financieel belang en minder aandacht voor de doelgroep met afstand tot de arbeidsmarkt. Hieruit spreekt een doelgerichte strategische keuze. Bij de casus Wmo 2015 en thuiszorg is in het coalitieakkoord en het beleidsplan een strategie zichtbaar met als voornaamste doel zorgcontinuïteit. Hieruit spreekt ook een doelgerichte strategische keuze.

Tot slot, in het kort hét verhaal van de gemeente Den Haag, voorbij de theorieën en modellen. Den Haag is een grote G4-stad die bij de coalitievorming in 2014 voor het sociaal domein inzet op een aantal speerpunten waaronder werkgelegenheid en zorgcontinuïteit. Bij werk en inkomen is de inzet vooral op het aan het werk krijgen van mensen en minder op de activering met de doelgroep participatie, al is er wél een verplichte tegenprestatie. Bij zorg en welzijn gaat het om niet te snel willen veranderen en zekerheid bieden aan zorgbehoevenden. De aanpak en de keuzes die worden gemaakt in beide domeinen verschillen daarom ook van elkaar. Zo volgt Den Haag ten aanzien van werk en inkomen de richting die is uitgezet vanuit de rijksoverheid en ten aanzien van zorg en welzijn vooralsnog juist niet.



## Hoofdstuk 12

# Vergelijkende analyse

### 12.1 Inleiding

In hoofdstuk 6 is verslag gedaan van het verkennend onderzoek, een inhoudsanalyse op het gebruik van decentralisatietaal in de beleidsdocumenten van 49 gemeenten. In de hoofdstukken 7 tot en met 11 is in het kader van het verdiepend onderzoek ingegaan op vijf gemeenten als casussen, Haarlemmermeer, Zwolle, Oss, Utrecht en Den Haag. In deze vijf gemeenten is gekeken naar twee onderwerpen, de aanpak van de tegenprestatie binnen de Participatiewet en de aanpak van de thuiszorg binnen de Wmo 2015.

Dit onderzoek is gestart vanuit de verwachting dat door de decentralisaties meer verschillen zouden gaan ontstaan tussen gemeenten. Immers, binnen de context van de gedecentraliseerde eenheidsstaat heeft de rijksoverheid per 2015 taken overgedragen aan gemeenten om deze nieuwe taken aan te gaan pakken in samenhang met de bestaande taken in het sociaal domein. Dit onderzoek is ontworpen om aan de hand van overheidssturing te laten zien hoe de gemeenten op verschillende wijze hun taken binnen het sociaal domein verrichten. De realiteit van de gemeentelijke praktijk is toch anders. In dit onderzoek blijken meer overeenkomsten dan verschillen tussen de gemeenten.

In het onderzoek is allereerst een inhoudsanalyse toegepast op de decentralisatietaal in de beleidsplannen van de 49 grootste gemeenten van het land. Op basis van deze verkenning zijn vijf gemeenten geselecteerd voor een verdieping als casus: op elk perspectief een gemeente met een hoge score en een gemiddeld scorende gemeente ter vergelijking. Uit zowel het verkennend onderzoek als het verdiepend onderzoek blijkt dat in de gemeenten alle sturingsperspectieven worden toegepast. In de casussen Participatiewet en tegenprestatie en Wmo 2015 en thuiszorg is bij de meeste gemeenten dezelfde combinatie van sturingsperspectieven waar te nemen, namelijk *Societal Resilience* en *New Public Management*. Uitzonderingen hierop zijn te begrijpen door te kijken naar waarin die ene gemeente specifiek afwijkt van andere gemeenten.

Deze combinatie van sturingsperspectieven is te begrijpen en te duiden door te kijken naar de institutionele context en de strategische keuzes die gemeenten maken. In de gemeenten doen zich bewegingen voor en worden strategische keuzes gemaakt die bij nader inzien sterk met elkaar overeenkomen. De gemeenten bewegen mee met de richting van de rijksoverheid van meer eigen verantwoordelijkheid en minder overheidsbetrokkenheid en kiezen daar, gelet op hun beleid, ook voor. De uitzonderingen op dit meebewegen zijn te begrijpen door te kijken naar de achtergrond van de gemeenten of een politieke keuze die wordt gemaakt.

Dit hoofdstuk brengt de uitkomsten uit het verkennend onderzoek en de daarop volgende vijf casussen van het verdiepend onderzoek met elkaar in verbinding om deze te kunnen analyseren, duiden en begrijpen. Eerst grijpt het terug op het ontwerp voor het onderzoek uit hoofdstuk 5 voor een reflectie hierop vanuit de uitvoering van het onderzoek en het beeld dat hiermee van de praktijk is opgedaan (paragraaf 12.2). Vervolgens gaat de aandacht uit naar de overeenkomsten en de verschillen in de perspectieven op sturing die in de vijf casusgemeenten zijn herleid (paragraaf 12.3) en worden die overeenkomsten en verschillen geduid vanuit de institutionele context en de strategische keuze (12.4). Het hoofdstuk sluit af met een conclusie (paragraaf 12.5).

## 12.2 Reflectie op onderzoeksontwerp

Dit onderzoek naar de decentralisaties is gestart vanuit de verwachting dat door deze overgang van taken meer verschillen zouden gaan ontstaan tussen gemeenten. Immers, Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat waarin gemeenten als decentrale overheden een bepaalde mate van autonomie hebben ten opzichte van de rijksoverheid. Binnen die onderlinge verhoudingen heeft de rijksoverheid per 2015 taken overgedragen aan toen nog ongeveer 400 gemeenten met de bestuurlijke boodschap deze nieuwe taken op lokaal niveau in samenhang met de bestaande taken in het sociaal domein te gaan invullen en uitvoeren.

In het ontwerp van dit onderzoek is uitgegaan van een aanpak in twee delen:

1. Een verkennend onderzoek gericht op een groot aantal gemeenten en voor een eerste beeld van de decentralisatiepraktijk.
2. Een verdiepend onderzoek gericht op een klein aantal gemeenten en meer specifiek op een tweetal thema's als casussen.

Om op zoek te kunnen gaan naar de verschillen in de aanpak van gemeenten, zijn vier perspectieven op sturing uitgewerkt en vervolgens geoperationaliseerd om daarmee de gemeentelijke praktijk te kunnen toetsen. De gedachte hierbij was om uit de eerste, verkennende fase een aantal gemeenten met bijzondere scores op de sturingsperspectieven te selecteren voor de tweede, verdiepende fase om zo verschillen tussen gemeenten in beeld te brengen. Immers, één van de uitgangspunten van decentralisatie is ruimte voor de gemeente om in te kunnen spelen op de lokale situatie. De verwachting was dan ook dat tussen de gemeenten duidelijke verschillen zichtbaar zouden worden in de invulling en uitvoering van de decentralisaties en de participatiesamenleving:

- Gemeenten die groot belang hechten aan alles zelf regelen en een goed voorzieningenaanbod organiseren voor de bevolking, passend binnen het perspectief *Public Administration*.
- Gemeenten die met het oog op de beperkte budgetten vooral sturen op het zo efficiënt mogelijk realiseren van prestaties, passend binnen het perspectief *New Public Management*.
- Gemeenten die vooral graag samenwerken met alle partners in het maatschappelijke netwerk om goede dienstverlening te kunnen bieden, passend binnen het perspectief *New Public Governance*.
- Gemeenten die bij voorkeur ruimte willen bieden aan het maatschappelijk initiatief van burgers en zelf als overheid een stapje terugdoen, passend binnen het perspectief *Societal Resilience*.

Na de uitvoering van dit onderzoeksontwerp blijkt dat het slechts ten dele is gelukt om op deze wijze verschillen tussen de gemeenten in beeld te brengen. De gemeentelijke praktijk past hier bij nader inzien toch niet helemaal in.

In de verkennende fase van het onderzoek (hoofdstuk 6) is gebleken dat er weliswaar verschil bestaat tussen de gemeenten in de aanwezigheid van sturingsperspectieven en ook dat daarin wel uitschieters zichtbaar zijn, maar dat toch in al de betrokken gemeenten alle sturingsperspectieven voorkomen. Oftewel, in elke gemeente is aandacht voor regels, prestaties, netwerken en samenlevingsinitiatieven. In de verdiepende fase van het onderzoek (hoofdstukken 7 tot en met 11) is vooral die laatste waarneming bevestigd. Het is niet zo dat de gemeenten de decentralisaties en de participatiesamenleving op een zeer uitgesproken van elkaar te onderscheiden wijze beleidsmatig invullen en organisatorisch uitvoeren. Ook hier geldt dat in al de gemeenten alle sturingsperspectieven wel in zekere mate voorkomen. In de gemeentelijke benaderingen van de Participatiewet en de Wmo 2015 zijn in de praktijk vooral overeenkomsten zichtbaar, terwijl vooraf vanwege de decentralisaties juist meer verschillen zijn verwacht.

Ook al pakt het onderzoek in de praktijk anders uit dan in het onderzoeksontwerp is bedacht, toch is het zeker goed mogelijk om op basis van het onderzoek tot interessante waarnemingen te komen. Gekeken kan worden welke combinatie van sturingsperspectieven gemeenten toepassen bij wijze van grootste gemene deler en welke afwijkingen nog zijn te vinden op deze grootste gemene deler. Voorts is het uiteraard interessant om na te gaan langs welk proces deze combinatie is ontstaan, waarom deze combinatie veel is waar te nemen en hoe de afwijkingen hierop zijn te begrijpen.

### 12.3 Herleiding van overeenkomsten en verschillen tussen gemeenten

Dit onderzoek gaat over de toepassing van de sturingsperspectieven in de gemeentelijke praktijk. Om tot een eerste beeld te komen van de aanwezigheid van deze sturingsperspectieven, is in hoofdstuk 6 bij wijze van verkenning een inhoudsanalyse uitgevoerd naar de decentralisatietaal in de beleidsplannen van de 49 grootste gemeenten van Nederland.<sup>65</sup>

Uit deze verkenning blijkt dat zowel sprake is van overeenkomsten als van verschillen tussen deze geselecteerde gemeenten. Een overeenkomst is dat de vier sturingsperspectieven *Public Administration*, *New Public Management*, *New Public Governance* en *Societal Resilience* zijn waar te nemen in het beleid van al de gemeenten. Dit sluit ook aan bij het idee dat er na verloop van tijd een bepaalde gelaagdheid in sturingsperspectieven kan ontstaan, zoals besproken in hoofdstuk 3.

Een verschil is dat wel variatie zichtbaar is in de mate van aanwezigheid van de sturingsperspectieven bij de gemeenten. Gemiddeld over al de gemeenten komt het perspectief *Societal Resilience* het meest voor en het perspectief *Public Administration* het minst. Ook bestaat variatie in de mate waarin de sturingsperspectieven zijn waar te nemen tussen de gemeenten. Voor alle vier sturingsperspectieven geldt dat er sommige gemeenten zijn die dat specifieke perspectief veel meer toepassen dan gemiddeld in al de gemeenten.

Aan het einde van de verkennende fase van het onderzoek, zijn uit het totaal van 49 gemeenten vijf gemeenten geselecteerd om nader naar te kijken als casussen in de verdiepende fase van het onderzoek:

1. Haarlemmermeer, een gemeente met een hoge score (1<sup>e</sup> uit 49) op het sturingsperspectief *Public Administration (PA)*.
2. Zwolle, een gemeente met een hoge score (1<sup>e</sup> uit 49) op het sturingsperspectief *New Public Management (NPM)*.
3. Oss, een gemeente met een hoge score (3<sup>e</sup> uit 49) op het sturingsperspectief *New Public Governance (NPG)*.
4. Utrecht, een gemeente met een hoge score (2<sup>e</sup> uit 49) op het sturingsperspectief *Societal Resilience (SR)*.
5. Den Haag, een gemeente die op alle vier sturingsperspectieven vrij gemiddeld scoort.

In de hoofdstukken 7 (Haarlemmermeer), 8 (Zwolle), 9 (Oss), 10 (Utrecht) en 11 (Den Haag) zijn deze vijf gemeenten nader uitgewerkt. Per gemeente is ingegaan op de casus Participatiewet en de tegenprestatie en de casus Wmo 2015 en de thuiszorg. Voor beide casussen geldt dat telkens is ingegaan op relevante ontwikkelingen ten aanzien van de onderdelen Beleid, Organisatie, Bekostiging en Aansturing. Op deze manier zijn de invulling en uitvoering van taken binnen de context van twee van de decentralisaties en de participatiesamenleving in beeld gebracht in de periode van medio eind 2012 tot begin 2017.<sup>66</sup>

Het verdiepend onderzoek bevestigt het beeld uit het verkennend onderzoek dat gemeenten niet één specifiek sturingsperspectief of desnoods enkele sturingsperspectieven toepassen, maar een bepaalde combinatie van alle vier sturingsperspectieven. In de in deze onderzoeksfase betrokken vijf gemeenten komen alle sturingsperspectieven terug. Ook in deze fase is variatie zichtbaar, al is wel een benadering te zien die veel voorkomt. Uit het onderzoek naar de casussen blijkt dat de gemeenten in hun aanpak in het sociaal domein veelal een combinatie toepassen van de perspectieven *Societal Resilience (SR)* en *New Public Management (NPM)*, een combinatie van de presterende overheid en de participerende overheid.

Deze combinatie van de perspectieven *Societal Resilience* en *New Public Management* is waargenomen in beide casussen van de gemeente Zwolle, in de casussen Wmo 2015 van de gemeenten Haarlemmermeer en Utrecht en in de casus Participatiewet van de gemeente Den Haag.

---

<sup>65</sup> Het betreft de 50 gemeenten waar ook het Atlas voor Gemeenten mee werkt, met uitzondering van één gemeente waar in de geselecteerde periode geen beleidsplan over de decentralisaties tot stand is gekomen.

<sup>66</sup> Deze periode komt overeen met de zittingsduur van het kabinet Rutte/Asscher dat de decentralisaties en de participatiesamenleving politiek heeft ingezet.

In deze gemeentelijke casussen gaat het om het streven naar méér eigen verantwoordelijkheid van de burger (het inzetten op eigen kracht en zelfredzaamheid) en minder overheidsbetrokkenheid (het beperken van het aanbod van publieke voorzieningen). Binnen deze ontwikkeling ontstaat in toenemende mate ruimte voor maatschappelijke initiatieven vanuit de samenleving, de overheid sluit hierbij desgewenst aan (vandaar overheidsparticipatie). Voort biedt de overheid vooral alleen nog sociale voorzieningen (zoals begeleiding, ondersteuning en zorg) aan mensen die het meest hulpbehoevend zijn. De burger is dus meer zelf aan zet om er iets van te maken. Hierin klinkt duidelijk de boodschap van de in hoofdstuk 2 besproken participatiesamenleving door, die in hoofdstuk 3 is genoemd als een idee dat heel goed past binnen het sturingsperspectief *Societal Resilience* (maatschappelijke veerkracht).

In deze gemeentelijke casussen gaat het ook om het efficiënter en effectiever inzetten van de beschikbare middelen voor de invulling en uitvoering van zowel de nieuwe als de bestaande taken op het gebied van werk en inkomen en zorg en welzijn. De gemeenten ervaren de noodzaak om resultaatgericht, doelmatig en doeltreffend te werken, omdat de budgetten vanuit de rijksoverheid voor de aanpak en bekostiging van deze taken teruglopen. Immers, met de decentralisaties naar gemeenten toe zijn ook bezuinigingen op de budgetten voor de uitvoering van taken gemoeid, zoals besproken in hoofdstuk 2. Hier dient dus gepresteerd te worden, het gaat om het behalen van concrete resultaten met minder middelen. In het gemeentelijke streven naar efficiëntie en effectiviteit is duidelijk het perspectief *New Public Management* te herkennen, zoals uitgewerkt in hoofdstuk 3.

In de verkennende fase van het onderzoek is van de 49 gemeenten één beleidsdocument geanalyseerd. Op basis daarvan zijn vijf gemeenten geselecteerd met een uitgesproken *Public Administration*, *New Public Management*, *New Public Governance*, *Societal Resilience* of juist met een gemiddeld perspectief. Wat allereerst hierbij opvalt, is dat deze perspectieven vrijwel overal ook in de verdiepende fase van het onderzoek duidelijk terugkomen. In de *NPM*-gemeente Zwolle komt het perspectief *New Public Management* in de beide casussen weer terug. In de *NPG*-gemeente Oss komt het perspectief *New Public Governance* in de beide casussen weer terug. In de *SR*-gemeente Utrecht komt het perspectief *Societal Resilience* in de beide casussen weer terug. In de gemeente Den Haag zonder uitgesproken perspectief in de verkenning zijn in de beide casussen drie van de vier perspectieven duidelijk zichtbaar. Een uitzondering is dat in *PA*-gemeente Haarlemmermeer het perspectief *Public Administration* niet meer zo dominant terugkomt in de Wmo-casus.

In de verdiepende fase van het onderzoek zijn binnen twee van de drie decentralisaties in het sociaal domein casussen onderzocht, de tegenprestatie binnen de context van werk en inkomen (de Participatiewet) en de thuiszorg binnen de context van zorg en welzijn (de Wmo 2015). Wat hierbij opvalt, is dat sommige gemeenten in beide casussen hetzelfde sturingsperspectief of dezelfde combinatie van sturingsperspectieven toepassen en dat andere gemeenten in de ene casus iets anders doen dan in de andere casus. De gemeente Zwolle past in beide casussen de perspectieven *New Public Management* en *Societal Resilience* toe, de gemeente Oss in beide casussen de perspectieven *New Public Governance* en *Societal Resilience*. De gemeente Utrecht past in beide casussen het perspectief *Societal Resilience* toe, maar alleen in de casus Wmo 2015 samen met het perspectief *New Public Management*. De gemeente Haarlemmermeer past in beide casussen het perspectief *Societal Resilience* toe, maar in de casus Participatiewet samen met het perspectief *Public Administration* en in de casus Wmo 2015 met het perspectief *New Public Management*. De gemeente Den Haag past in de casus Participatiewet de perspectieven *Societal Resilience* en *New Public Management* toe en in de casus Wmo 2015 het perspectief *Public Administration*.

De overeenkomsten in de toegepaste perspectieven in beide casussen zeggen iets over de prioriteiten van de politieke en ambtelijke leiding (in Oss één duidelijk doel om gemeentebreed aan goede dienstverlening te werken), de integraliteit van het beleid en een gecoördineerde aanpak (in Zwolle één overkoepelende visie voor het sociaal domein en een projectorganisatie voor de decentralisaties). De verschillen in de toegepaste perspectieven in beide casussen zeggen iets over de behoefte of noodzaak om op één van beide thema's juist een andere, afwijkende wijze te sturen (hierover straks meer bij de uitzonderingen).

De uitkomsten wat betreft de aanwezigheid van de perspectieven op sturing in de als verdiepende casus geselecteerde gemeenten zijn op basis van de vijf casushoofdstukken beknopt samengevat bij elkaar gebracht in één tabel (zie Figuur 12.1).

Figuur 12.1: Aanwezigheid van de sturingsperspectieven in de gemeenten in de beide casussen

<i>Gemeente</i>	<i>Casus Participatiewet</i>	<i>Casus Wmo 2015</i>
Haarlemmermeer, in verkenning <i>PA</i> gemeente	Gemeente neemt verantwoordelijkheid voor activering en past ook verplichte tegenprestatie toe, spreekt mensen ook aan op eigen verantwoordelijkheid. → Combinatie <i>PA en SR</i>	Meer eigen verantwoordelijkheid om te voorzien in eigen hulp en ondersteuning, transformatie van zware naar lichte zorg, bezuiniging op thuiszorg. → Combinatie <i>SR en NPM</i> , géén <i>PA</i>
Zwolle, in verkenning <i>NPM</i> gemeente	Vanwege afname van participatiebudget, inzet middelen op meest kansrijke doelgroep, doel is zelfredzaamheid van burger, activerende benadering voor participatiedoelgroep, geen verplichte tegenprestatie. → Combinatie <i>NPM en SR</i>	Zorgvuldig omgaan met budgetten, efficiënt, effectief en resultaatgericht werken in thuiszorg, inzet op wat iemand zelf nog kan, al dan niet met eigen netwerk, ondersteuning van burgerinitiatief. → Combinatie <i>NPM en SR</i>
Oss, in verkenning <i>NPG</i> gemeente	Samenwerking met netwerkpartners, zelfstandig naar vermogen meedoen in de samenleving, aanspreken op eigen mogelijkheden en die van omgeving, geen verplichte tegenprestatie. → Combinatie <i>NPG en SR</i>	Goede dienstverlening aan klant, samenwerken met partijen aan transitie en transformatie, ruimte voor initiatieven uit gemeenschap en inzet op wat de burger nog kan. → Combinatie <i>NPG en SR</i>
Utrecht, in verkenning <i>SR</i> gemeente	Activerende benadering, positieve insteek en vertrouwen in eigen motivatie en initiatief om er wat van te maken, belangrijk is eigen verantwoordelijkheid, geen verplichte tegenprestatie. → <i>SR</i>	Burger is zelf verantwoordelijk en zelfstandig, meer eigen kracht en minder gebruik Wmo-voorzieningen, efficiëntere organisatie van zorg en bezuiniging op thuiszorg. → Combinatie <i>SR en NPM</i>
Den Haag, in verkenning gemiddelde gemeente	Meedoen en wederkerigheid, maatschappelijke veerkracht en eigen initiatief, budget vooral voor kansrijke doelgroep en niet voor participatie doelgroep, past verplichte tegenprestatie toe. → Combinatie <i>SR en NPM</i>	Gemeente hecht waarde aan continuïteit van goede zorg, inzet extra middelen om rijksbezuinigingen thuiszorg te compenseren en aanbod te behouden, gaandeweg ideevorming over aanpassingen. → <i>PA</i>

De toepassing van een combinatie van de perspectieven *Societal Resilience* en *New Public Management* komt in de Participatiewet-casussen over het algemeen er op neer dat de gemeenten vooral inzetten op het weer aan het werk helpen van de meest kansrijke mensen binnen hun totale populatie van bijstandsgerechtigden. De financiële middelen voor participatie en re-integratie die de gemeenten krijgen vanuit de rijksoverheid worden ingezet op deze doelgroep. Iemand weer aan het werk krijgen, is financieel aantrekkelijker voor een gemeente dan iemand weer een stapje verder proberen te brengen op de participatieladder. Immers, zodra iemand weer aan het werk gaat in het kader van re-integratie, heeft hij of zij geen bijstandsuitkering vanuit de gemeente meer nodig. Daarentegen is die uitkering nog wel nodig als iemand maatschappelijke taken, zoals vrijwilligerswerk of mantelzorg gaat vervullen in het kader van participatie. De mensen met grote afstand tot de arbeidsmarkt die al langdurig afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering die ook wel worden aangeduid als de participatiedoelgroep of ‘het granieten bestand’, zijn zodoende meer op zichzelf aangewezen. Zij krijgen in vergelijking tot de kansrijke groep die eenvoudiger en sneller kan re-integreren minder gemeentelijke aandacht, begeleiding of scholing.

Wat betreft de per 2015 in de Participatiewet als verplichting opgenomen tegenprestatie, geldt dat deze door de gemeenten in de praktijk weinig tot niet wordt toegepast. Gemeenten geven aan verschillende redenen te hebben voor het niet willen toepassen van de verplichte tegenprestatie. Sommige gemeenten hebben meer principiële overwegingen, hier vindt de lokale politiek het onwenselijk of betuttelend om een tegenprestatie verplicht op te leggen. Andere gemeenten hebben meer pragmatische overwegingen, hier wordt er op gewezen dat aan de uitvoering van de tegenprestatie (onder andere organiseren begeleiding) kosten zijn verbonden en er geen geld is gekomen vanuit de rijksoverheid voor de uitvoering van deze nieuwe taak.

De toepassing van een combinatie van de perspectieven *Societal Resilience* en *New Public Management* komt in de Wmo-casussen over het algemeen er op neer dat grote hervormingen en ombuigingen worden doorgevoerd binnen het gemeentelijke aanbod van voorzieningen op het domein zorg en welzijn. De gemeenten beogen met deze maatregelen een maatschappelijke verandering te bewerkstelligen waarin de burger voortaan meer op zichzelf en zijn sociale omgeving is aangewezen. De burger moet meer zelfredzaam worden en zich meer op eigen kracht kunnen redden, al dan niet door daarvoor ook het eigen sociale netwerk van bijvoorbeeld familie, vrienden en burens in te zetten. De gemeenten streven ernaar om zelf minder te hoeven doen op het domein zorg en welzijn door meer gebruik van onder andere vrijwilligers en mantelzorgers en zo tot besparingen op de uitgaven voor het zorgaanbod te kunnen komen. Voor de voor de gemeente vrij kostbare Wmo-maatwerkvoorzieningen geldt dat ingezet wordt op minder gebruik van deze voorzieningen door het aantal inwoners dat hiervan gebruik maakt te beperken (selectievere toegang tot de voorziening) en het gebruik per inwoner ook te beperken (beperking beschikbaarheid van de voorziening) om zo ook te kunnen besparen op de gemeentelijke uitgaven hiervoor.

Wat betreft de Wmo-maatwerkvoorziening thuiszorg geldt dat de eenvoudigere schoonmaakhulp (Huishoudelijke Hulp 1) in de praktijk veelal wordt afgeschafte, in uren sterk wordt beperkt of enkel nog beschikbaar is tegen een eigen financiële bijdrage. De gedachte bij deze voorziening is dat inwoners hier voortaan meer zelf in kunnen voorzien, bijvoorbeeld door zelf een schoonmaakhulp in te huren of een beroep te doen op hun eigen netwerk van familie en vrienden. De uitgebreidere hulp (Huishoudelijke Hulp 2, inclusief de regievoering over het huishouden) blijft wel een gemeentelijke voorziening, maar is slechts alleen op basis van een strengere indicatie nog beschikbaar voor een beperktere groep zorgbehoevenden.

Op het beeld dat gemeenten in hun aanpak van het sociaal domein kiezen voor een combinatie van de perspectieven *Societal Resilience* en *New Public Management* zijn in het verdiepend onderzoek vijf uitzonderingen waargenomen:

1. De casus Participatiewet en de tegenprestatie van de gemeente Haarlemmermeer

In deze Haarlemmermeerse casus is in een combinatie van de perspectieven *Public Administration* en *Societal Resilience* zichtbaar. In Haarlemmermeer draait het om een combinatie van enerzijds het volgen van de toepasselijke wet- en regelgeving en anderzijds de eigen verantwoordelijkheid van mensen. Haarlemmermeer heeft aandacht voor alle inwoners die geen werk hebben en streeft ook naar het activeren van de doelgroep die het moeilijk heeft op de arbeidsmarkt. Voorts heeft deze gemeente beleid ten aanzien van de verplichte tegenprestatie (de Meerprestatie) en past deze ook toe. Met de verplichte tegenprestatie is zelfs al voor de invoering van de Participatiewet op verzoek van de raad geëxperimenteerd.

2. De casus Participatiewet en de tegenprestatie van de gemeente Utrecht

In deze Utrechtse casus draait het vooral om het perspectief *Societal Resilience*. Utrecht wil elke burger de gelegenheid bieden om er zelf iets van te maken in zijn of haar leven, hierin klinkt een oproep door om vooral als burger zelf initiatief te nemen. Wie geen werk heeft, wordt door de gemeente gestimuleerd om tenminste iets te doen. Dit kan een vrijwillige tegenprestatie (vanuit Werk en Inkomen) of een sociale prestatie (vanuit Maatschappelijke Ondersteuning) zijn. Utrecht zet het beschikbare budget voor participatie en re-integratie in voor de meest kansrijke doelgroep met korte afstand tot de arbeidsmarkt, maar biedt ook de doelgroep met grote afstand tot de arbeidsmarkt een aanbod.

### 3. De casus Wmo 2015 en de thuiszorg van de gemeente Den Haag

In deze Haagse casus is het perspectief *Public Administration* leidend. Den Haag hecht veel waarde aan de continuïteit van het recht op goede zorg voor kwetsbare ouderen en voelt zich als gemeente hiervoor verantwoordelijk. Daarom trekt Den Haag bij de coalitieonderhandelingen in 2014 voldoende extra geld uit om de bezuinigingen vanuit de rijksoverheid op de thuiszorg vanaf 2015 meerdere jaren te kunnen compenseren. Zodoende hoeft Den Haag niet iets te veranderen en ook niet direct te bezuinigen op deze Wmo-voorziening, de thuiszorg kan vooralsnog onveranderd in stand blijven. (Overigens komt op een later moment ook aandacht voor de doorontwikkeling van de Wmo, de kracht van de Hagenaar en de betaalbaarheid van voorzieningen.)

### 4. De casus Participatiewet en de tegenprestatie en 5. De casus Wmo 2015 en de thuiszorg van de gemeente Oss

Voor deze beide casussen van Oss geldt dat een combinatie van de perspectieven *New Public Governance* en *Societal Resilience* wordt toegepast. Het is duidelijk dat Oss een zeer innovatieve overheid wenst te zijn die goede dienstverlening biedt aan burgers en ook volop ruimte biedt voor burgerparticipatie. De gemeentelijke organisatie is hier op ingericht en wordt hier ook scherp op gehouden. Oss is een meer landelijke gemeente die naast de hoofdkern ook bestaat uit een groot aantal omliggende dorpen. De inwoners van deze dorpen hebben een bepaalde verwachting van wat de gemeente wel en niet voor hen doet.

Tot slot, in deze analyse worden de onderzoeksresultaten wat betreft de aanwezigheid van de perspectieven op sturing uit de voorgaande vijf casushoofdstukken bij elkaar gebracht en met elkaar vergeleken. Hierbij valt een aantal zaken op:

- **Overeenkomsten**  
De meeste gemeenten passen in hun benadering van het sociaal domein en hun aanpak van de Participatiewet en Wmo 2015 een combinatie toe van de sturingsperspectieven *Societal Resilience* en *New Public Management*, de participerende en de presterende overheid. Deze gemeentelijke aanpak sluit ook duidelijk aan op waar de rijksoverheid nadrukkelijk op inzet met de participatiesamenleving en de decentralisaties, namelijk meer eigen verantwoordelijkheid van de burger, minder betrokkenheid van de overheid en een efficiënte en effectieve inzet van de beschikbare financiële middelen vanwege bezuinigingen.
- **Verschillen**  
Op het beeld dat gemeenten in hun aanpak van het sociaal domein een combinatie van de perspectieven *Societal Resilience* en *New Public Management* toepassen, zijn uitzonderingen zichtbaar. In die gemeenten worden juist andere perspectieven of combinaties daarvan toegepast. De gemeentelijke uitzonderingen hebben te maken met wat zich specifiek voordoet in de desbetreffende gemeente.
  - In gemeenten waar het financiële probleem minder groot is (casus Participatiewet Haarlemmermeer), het geld breder wordt ingezet (casus Participatiewet Utrecht) of extra geld beschikbaar is (casus Wmo 2015 Den Haag) is het perspectief *New Public Management* minder nadrukkelijk aanwezig.
  - In een gemeente waar minder stedelijke problematiek aanwezig is en veel aandacht is voor een innovatieve organisatie, goede dienstverlening aan burgers en burgerparticipatie is het perspectief *New Public Governance* sterk aanwezig (casussen Participatiewet en Wmo 2015 Oss).

#### **12.4 Duiding van overeenkomsten en verschillen tussen gemeenten**

Zojuist is geconstateerd dat in de invulling en uitvoering van de decentralisaties en de participatiesamenleving door de gemeenten meer overeenkomsten dan verschillen zijn te herkennen. De gemeenten passen in hun aanpak veelal een combinatie toe van de perspectieven *Societal Resilience* en *New Public Management*. Het gaat om meer eigen verantwoordelijkheid van de burger en minder overheidsbetrokkenheid. Deze benadering is nader te duiden door te kijken vanuit de gemeentelijke institutionele context en de door de gemeenten gemaakte strategische keuzes.

In de hoofdstukken 7 tot en met 11 is ook uitgewerkt in hoeverre de gemeenten mee of juist tegenbewegen ten opzichte van richting van de rijksoverheid en of hun sociaal domein zich kenmerkt door één doelgerichte strategische keuze of dat juist sprake is van een zoekend patroon van meerdere strategische keuzes.

Uit de casussen blijkt dat de meeste gemeenten meebewegen met de door de rijksoverheid ingezette richting met institutioneel isomorfisme als gevolg en dit combineren met een doelgerichte strategische keuze. Deze combinatie van doelgericht meebewegen is in vrijwel alle gemeentelijke casussen te zien. Meebewegen met de richting van de rijksoverheid van meer eigen verantwoordelijkheid en minder overheidsbetrokkenheid en efficiënt omgaan met beschikbare middelen, maakt de aanwezigheid van de perspectieven *Societal Resilience* en *New Public Management* begrijpelijk.

Tegenbewegen ten opzichte van deze richting, of in ieder niet volledig meebewegen, maakt een ander perspectief of combinatie van perspectieven begrijpelijk. Uit een doelgerichte strategische keuze spreekt een duidelijke afweging en vaak vroegtijdige koers om mee of tegen te bewegen, dit maakt de nadrukkelijke aanwezigheid van een perspectief of combinatie van perspectieven begrijpelijk. Uit een zoekend patroon van meerdere strategische keuzes spreekt een minder duidelijke koers, dit maakt de minder expliciete aanwezigheid van een perspectief of combinatie van perspectieven of een verschuiving daarin begrijpelijk.

Hiervoor is al geconstateerd dat er variatie bestaat tussen de gemeenten of ze in beide casussen hetzelfde sturingsperspectief of dezelfde combinatie van sturingsperspectieven toepassen, of dat dit juist per casus verschilt. Wat betreft de institutionele context en de strategische keuze van gemeenten is minder sprake van verschillen, immers in de gemeenten is in zowel de casus Participatiewet als in de casus Wmo 2015 veelal sprake van gepland meebewegen met de rijksoverheid. Alleen in de uitvoering van de tegenprestatie in Oss, Zwolle en Utrecht en in de aanpak van de thuiszorg in Den Haag is sprake van tegenbewegen. In vrijwel alle gemeenten is sprake van een geplande strategische keuze voor het invullen en uitvoeren van de Participatiewet en de Wmo 2015, al vinden hier soms al dan niet improviserend aanpassingen in plaats, bijvoorbeeld in het bijstellen van de bezuinigingen op de thuiszorg in Utrecht en Zwolle, of juist het heroverwegen van het zorgbeleid in Den Haag.

De hoge mate van gepland meebewegen door gemeenten met de richting die de rijksoverheid met de participatiesamenleving en decentralisaties uitzet, zegt uiteraard iets over hoe de lokale gemeenten de landelijke overheid volgen in de invulling en uitvoering van beleid en bezuinigingen. De enkele situaties waarin de gemeenten tegenbewegen of soms improviserenderwijs tot andere of nieuwe keuzes komen, wijzen op de behoefte of noodzaak om iets anders te doen of onder andere nieuwe leerervaringen uit de eigen praktijk als basis voor nieuwe keuzes (hierover straks meer bij de uitzonderingen).

De uitkomsten wat betreft de institutionele context (mee- of tegenbewegen) en de strategische keuze (doelgericht of zoekend) in de gemeenten zijn op basis van de casushoofdstukken beknopt samengevat bij elkaar gebracht in één tabel (zie Figuur 12.2).

Figuur 12.2 Duiding van de sturingsperspectieven in de gemeenten in de beide casussen

<i>Gemeente</i>	<i>Casus Participatiewet</i>	<i>Casus Wmo 2015</i>
Haarlemmermeer	Op toepassing wet deels meebewegen, in aanpak tegenprestatie meebewegen. Doelgerichte strategische keuze. → Maakt duidelijke aanwezigheid van combinatie <i>PA en SR</i> begrijpelijk.	Op toepassing wet en in aanpak thuiszorg meebewegen. Doelgerichte strategische keuze. → Maakt duidelijke aanwezigheid van combinatie <i>SR en NPM</i> begrijpelijk.
Zwolle	Op toepassing wet meebewegen, in aanpak tegenprestatie tegenbewegen. Doelgerichte strategische keuze.  → Maakt duidelijke aanwezigheid van combinatie <i>NPM en SR</i> begrijpelijk.	Op toepassing wet en in aanpak thuiszorg meebewegen. Doelgerichte strategische keuze, bij thuiszorg aanpassing. → Maakt aanwezigheid van combinatie <i>NPM en SR</i> begrijpelijk.



Oss	Op toepassen wet deels meebewegen, in aanpak tegenprestatie tegenbewegen. Doelgerichte strategische keuze in benadering van burger en bij aanpak tegenprestatie, doelzoekend patroon van keuzes wat betreft toepassen wet. → Maakt aanwezigheid van combinatie <i>NPG en SR</i> begrijpelijk.	Op toepassing wet en in aanpak thuiszorg overwegend meebewegen. Doelgerichte strategische keuze in benadering van burger, op toepassing wet en in aanpak thuiszorg.  → Maakt duidelijke aanwezigheid van combinatie <i>NPG en SR</i> begrijpelijk.
Utrecht	Op toepassing wet overwegend meebewegen, in aanpak tegenprestatie tegenbewegen. Doelgerichte strategische keuze. → Maakt duidelijke aanwezigheid van <i>SR</i> begrijpelijk.	Op toepassing wet en in aanpak thuiszorg meebewegen. Doelgerichte strategische keuze, bij thuiszorg bijstelling. → Maakt aanwezigheid van combinatie <i>NPM en SR</i> begrijpelijk.
Den Haag	Op toepassing wet en in aanpak tegenprestatie meebewegen. Doelgerichte strategische keuze op toepassing wet, doelzoekende strategie in aanpak participatie en tegenprestatie. → Maakt aanwezigheid van combinatie <i>SR en NPM</i> begrijpelijk.	Op toepassing wet deels tegenbewegen, in aanpak thuiszorg tegenbewegen. Doelgerichte strategische keuze, begin doelzoekend patroon van wijziging.  → Maakt aanwezigheid van <i>PA</i> en wijziging begrijpelijk.

Ten aanzien van het meebewegen is waargenomen dat de gemeenten overwegend de richting volgen die de rijksoverheid heeft uitgezet van meer eigen verantwoordelijkheid van de burger en minder door de overheid bekostigde voorzieningen. Van de mogelijke reacties op verandering (Oliver, 1991), is bij gemeenten vooral berusting zichtbaar. Van de mogelijke posities ten aanzien van verandering (Mahoney en Thelen, 2010), stellen gemeenten zich wanneer de rijksoverheid regels vervangt en nieuwe regels toevoegt vooral op als partner. Het is te verwachten dat de gemeenten meer op elkaar gaan lijken, of in ieder geval niet meer van elkaar gaan verschillen dan dat ze voor de decentralisaties al deden. Indien gemeenten allemaal meebewegen in deze richting, kan dit leiden tot institutioneel isomorfisme (DiMaggio en Powell, 1983, 1991). Het sociaal domein gaat in alle gemeenten dan steeds meer op elkaar lijken. Bij institutioneel isomorfisme zijn een aantal vormen mogelijk: dwang, nabootsing en normering. Bij de decentralisaties komen alle drie de vormen voor. Gemeenten ervaren financiële druk om te bezuinigen en dienen de voorschriften in de Participatiewet en de Wmo 2015 te volgen. Dit zijn voorbeelden van de vorm dwang. Veel gemeenten hebben aandacht voor elkaars werkwijzen en benaderingen en deze worden regelmatig overgenomen. Hierin is de vorm nabootsing te herkennen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het leggen van de verbinding tussen de doelgroepen van de Participatiewet en de Wmo, de inrichting van een sociaal wijkteam of de wijze van inkoop van voorzieningen. Ook het omgekeerde komt voor, ten tijde van juridische procedures over de thuiszorg kijken gemeenten (bijvoorbeeld Zwolle) goed naar hoe het niet moet om te voorkomen dat ze ook geconfronteerd worden met procederende burgers over hun recht op voorzieningen (zoals in Utrecht). Tot slot heeft zich in de afgelopen jaren inmiddels een redelijk consistent beeld gevormd van het gemeentelijk sociaal domein met eigen jargon over onder andere transitie en transformatie, de kanteling van aanbod naar vraag, het granieten bestand van uitkeringsgerechtigden, bewegen van zware naar lichte zorgvoorzieningen, een stap zetten op de maatschappelijke participatieladder en het keukentafelgesprek. Bestuurders en ambtenaren zijn in dit jargon geschoold en handelen naar de gezamenlijke standaarden. Zo komt ook de vorm normering voor.

Specifiek wat betreft de tegenprestatie is niet altijd sprake van meebewegen. De rijksoverheid schrijft in de wet voor dat gemeenten een verplichte tegenprestatie moeten toepassen in het kader van hun re-integratie en participatie activiteiten. Echter slechts twee van de vijf gemeenten in het verdiepend onderzoek (Haarlemmermeer en Den Haag) hebben deze verplichte tegenprestatie, in één gemeente op uitdrukkelijk verzoek van de raad (Haarlemmermeer). Beide gemeenten geven aan dat ze de verplichte tegenprestatie in de praktijk slechts beperkt toepassen.

De andere drie gemeenten vinden de verplichte tegenprestatie niet passen in hun re-integratie- en participatie activiteiten vanwege het verplichte karakter (Oss is het meest uitgesproken). Zij kennen alternatieve vormen van een tegenprestatie op vrijwillige basis (Zwolle) en/of een sociale prestatie (Utrecht). De gemeenten bewegen tegen door de verplichte tegenprestatie niet te willen toepassen. Van de mogelijke reacties (Oliver, 1991) gaat het hier om vermijden of trotseren. Bij de invoering van deze wettelijke tegenprestatie gaat het van de mogelijke opstellingen (Mahoney en Thelens, 2010) om rebellen of opstandelingen. De gemeenten bouwen voort op hun eigen re-integratie en participatie activiteiten die passend is binnen hun lokale situatie. Hierin is padafhankelijkheid (Pierson, 2000; Thelen, 2005) te herkennen.

Ten aanzien van de doelgerichte strategische keuze is waargenomen dat de gemeenten vaak al vrij kort na de totstandkoming van het kabinet Rutte/Asscher in het najaar van 2012 en de plannen voor de decentralisaties, met visies komen hoe ze hieraan invulling willen gaan geven. Van de vormen van strategie (Mintzberg, 1973, 1978, 1987, 1990), zijn vooral van te voren uitgedachte strategieën zichtbaar. De gemeenten maken doelgerichte strategische keuzes. Zo hebben de meeste gemeenten al in 2013 een goed uitgewerkte strategische visie op het sociaal domein en/of op de Participatiewet en de Wmo 2015 (Zwolle voorjaar, Utrecht zomer en Haarlemmermeer najaar). In dit beleid wordt ingegaan op de relevante maatschappelijke ontwikkelingen, de gedachtevorming over de participatiesamenleving, de overdracht van de taken in het kader van de decentralisaties, de landelijke ombuigingen op budgetten voor het sociaal domein en de vertaling hiervan naar de lokale situatie. Vanaf het eerste decentralisatiejaar 2015, of soms zelfs al eerder met pilots of experimenten in 2014 (tegenprestatie in Haarlemmermeer, thuiszorg in Oss), wordt dit beleid door de gemeenten uitgevoerd. De rode draad die de meeste gemeenten volgen in de aanpak van de Participatiewet is vooral inzetten op de re-integratie van de meest kansrijke doelgroep en minder aandacht besteden aan participatie van mensen met grotere afstand tot de arbeidsmarkt. De rode draad die de meeste gemeenten volgen in de aanpak van de Wmo 2015 is het aanspreken op de eigen verantwoordelijkheid en gebruik maken van mantelzorgers en vrijwilligers en beperken of soms zelfs afschaffen van maatwerkvoorzieningen als thuiszorg. De gemeenten maken een doelgerichte strategische keuze om op deze wijze te handelen. Zij kiezen hiervoor vanwege de financiële druk of prikkels die zij ervaren als gevolg van de systematiek van bekostiging door de rijksoverheid voor de uitvoering van taken op het domein werk en inkomen (Participatiewet) en de kortingen op de budgetten op het domein zorg en welzijn (Wmo-voorzieningen). Het gaat om re-integratie van mensen vanuit een bijstandsuitkering weer de arbeidsmarkt op en beperken van het gebruik van Wmo-voorzieningen als de thuiszorg.

Specifiek wat betreft de thuiszorg is in alle gemeenten in beginsel een strategische keuze te herkennen, in vier gemeenten om mee te bewegen met de richting van de rijksoverheid en te bezuinigen en in Den Haag om dit juist niet te doen. Vanwege de budgettaire korting op deze voorziening vanuit de rijksoverheid zetten vier gemeenten in op een beleidsmatig strategie om het aantal gebruikers en de hoeveelheid in te zetten uren te beperken en voeren zij deze strategie ook uit. Zo beogen deze gemeenten te bezuinigen. Enkele gemeenten passen op den duur hun strategie aan, ze halen de scherpe randjes van hun beleid om te bezuinigen af (Utrecht past het beleid aan na een uitspraak van de CRvB en een rekenkamerrapport, Zwolle behoudt toch de thuiszorg als maatwerkvoorziening). In het stap voor stap aanpassen van de beleidsmatige strategie op wat zich gaandeweg in de praktijk voordoet, is een zoekend patroon van (nieuwe) strategische keuzes (Mintzberg, 1973, 1978, 1987, 1990) te herkennen. Stapsgewijs wordt de oorspronkelijke grote keuze via meerdere kleine keuzes bijgesteld of gecorrigeerd.

Op het beeld dat gemeenten in hun aanpak van het sociaal domein kiezen voor een combinatie van de perspectieven *Societal Resilience* en *New Public Management* zijn in het verdiepend onderzoek vijf uitzonderingen waargenomen. Deze uitzonderingen zijn te duiden aan de hand van de situatie specifieke institutionele context en de strategische keuzes die de desbetreffende gemeenten maken.

1. De casus Participatiewet en de tegenprestatie en 2. De casus Wmo en de thuiszorg van de gemeente Oss

Voor deze beide casussen van Oss geldt dat een combinatie van de perspectieven *New Public Governance* en *Societal Resilience* wordt toegepast. Oss wil een innovatieve overheid zijn, met goede dienstverlening en ruimte voor burgerparticipatie. Dit is te begrijpen door te kijken naar Oss, een gemeente met één hoofdkern en daaromheen veel landelijk gebied met overwegend kleinere dorpen en een grote lokale partij in het college. In deze gemeente zal een andere mentaliteit aanwezig zijn met meer gemeenschapszin en zal ook een andere relatie aan de orde zijn tussen overheid en burger in de onderlinge verwachtingen over en weer. Oss kiest daarom duidelijk voor een eigen invalshoek en volgt zo een geheel eigen pad dat past bij deze gemeente. Oss maakt een eigen strategische keuze gericht op innovatie, dienstverlening en burgerparticipatie.

3. De casus Participatiewet en de tegenprestatie van de gemeente Haarlemmermeer

In deze Haarlemmermeerse casus wordt een combinatie van de perspectieven *Public Administration* en *Societal Resilience* toegepast. Haarlemmermeer neemt de verantwoordelijkheid om actief in te zetten op het activeren van alle mensen zonder baan, dus ook op de doelgroep die het moeilijk heeft op de arbeidsmarkt. In vergelijking tot de andere gemeenten valt op dat in Haarlemmermeer de financiële druk op het domein werk en inkomen minder wordt gevoeld. Dat is ook wel te begrijpen aangezien deze gemeente met Schiphol binnen de grenzen ten opzichte van andere gemeenten een zeer lage werkloosheid kent. Haarlemmermeer heeft zodoende de gelegenheid om een eigen, bredere benadering te hanteren dan de richting van de rijksoverheid en volgt zo enigszins een eigen pad dat past bij de gemeente. Haarlemmermeer maakt een eigen strategische keuze met het brede beleid ten aanzien van participatie en re-integratie.

4. De casus Participatiewet en de tegenprestatie van de gemeente Utrecht

In deze Utrechtse casus draait het vooral om het perspectief *Societal Resilience*. Utrecht is een linkse stad, heeft een positief vertrouwen in de burger en ziet graag dat iedereen iets gaat doen. Net als de meeste andere gemeenten gaan de beschikbare middelen voor participatie en re-integratie in Utrecht naar de meest kansrijke doelgroep. Toch biedt deze gemeente ook de doelgroep met grote afstand tot de arbeidsmarkt een aanbod, door flexibeler met de beschikbare middelen om te gaan en dit te bekostigen via de Wmo. Utrecht kiest voor een bredere benadering dan de richting van de rijksoverheid en volgt zo enigszins een eigen pad dat past bij de gemeente. Utrecht maakt een eigen strategische keuze voor deze bredere benadering van participatie en re-integratie. In de niet verplichte, maar vrijwillige tegenprestatie is het positief vertrouwen in de burger en tegenbewegen ten opzichte van de rijksoverheid ook te herkennen.

5. De casus Wmo 2015 en de thuiszorg van de gemeente Den Haag

In deze Haagse casus is het perspectief *Public Administration* leidend. De thuiszorg is een politiek onderwerp bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2014. Het CDA haalt bij de coalitievorming in 2014 extra geld binnen voor de thuiszorg om daarmee de bezuinigingen vanuit de rijksoverheid hierop per 2015 te kunnen compenseren. Daarom hoeft Den Haag anders dan veel andere gemeenten in het land niet direct te bezuinigen. Den Haag behoudt de bestaande thuiszorg en beweegt tegen ten opzichte van de landelijke lijn. Den Haag kan dit doen vanwege de eigen strategische keuze om extra geld vrij te maken voor deze voorziening. Overigens komt naar verloop van tijd wel een nieuwe strategie op om de thuiszorg aan te gaan passen vanuit het besef dat het anders op den duur financieel niet meer op te brengen is. Een ontwikkeling van tegenbewegen ten opzichte van de rijksoverheid in de richting van voorzichtig aan meebewegen.

Binnen de domeinen werk en inkomen en zorg en welzijn is dus overwegend sprake van meebewegen door gemeenten met de richting van de rijksoverheid en ze maken een strategische keuze om dit te doen. Dit geldt voor de aanpak van de Participatiewet, de Wmo 2015 en specifiek de thuiszorg. Indien alle gemeenten meebewegen met de rijksoverheid door veelal hetzelfde te doen, kan dit tot institutioneel isomorfisme leiden. Het gaat hier primair om de vorm dwang. Immers, de rijksoverheid bezuinigt op de budgetten voor gemeenten voor de gemeentelijke aanpak van deze taken en dwingt zo tot een resultaatgerichte en kostenbewuste benadering. Dit maakt ook de uitzonderingen Utrecht en Haarlemmermeer bij de Participatiewet en Den Haag bij de Wmo 2015 en thuiszorg op het meebewegen begrijpelijk.

In die gevallen is minder sprake van deze financiële dwang omdat de problematiek minder urgent is (minder werklozen mensen in Haarlemmermeer) of omdat de gemeente zelf ander geld (koppeling met Wmo in Utrecht) of extra geld (intensivering in Den Haag) inzet.

Alleen bij de tegenprestatie is minder sprake van meebewegen met de rijksoverheid. Haarlemmermeer kiest er nadrukkelijk voor om mee te bewegen, Den Haag doet dit iets minder uitgesproken. Oss, Utrecht en Zwolle maken juist een expliciete keuze om tegen te bewegen ten opzichte van de rijksoverheid omdat zij de verplichte tegenprestatie niet vinden passen bij hun gemeente en hoe zij willen werken aan de maatschappelijke participatie van werkloze inwoners. Deze gemeenten geven er de voorkeur aan om hun eigen beleid en maatregelen ten aanzien van deze doelgroep te continueren, zij volgen hun eigen richting oftewel hier is padafhankelijkheid zichtbaar. De door de gemeenten uit te voeren verplichte tegenprestatie is in de wet opgenomen, hierin is ook de vorm dwang te herkennen. Toch wordt deze opdracht in de praktijk dus niet altijd opgevolgd.

Hoewel de rijksoverheid met de decentralisaties beoogt ruimte te geven aan gemeenten voor een eigen aanpak, is er toch veelal sprake van gemeentelijke keuzes om mee te bewegen met de richting van de rijksoverheid. Dit is te begrijpen door te kijken naar de institutionele context van de gemeenten en de door de gemeenten te maken strategische keuze. Wat betreft de institutionele context is een ontwikkeling naar institutioneel isomorfisme zichtbaar, de rijksoverheid dwingt langs financiële weg tot resultaatgerichtheid en kostenbewustzijn en langs juridische weg tot uitvoering van de verplichte tegenprestatie. Uit de praktijk blijkt dat de financiële dwang door middel van bezuinigingen effectiever werkt dan juridische dwang door middel van het opnemen van een overigens ook zeer politieke opdracht in een nieuwe wet. Wat betreft de strategische keuze valt op dat de meeste gemeenten er voor kiezen om mee te bewegen met de rijksoverheid en te bezuinigen op het sociaal domein. Dit laat zien dat binnen de context van de gedecentraliseerde eenheidsstaat de autonomie in de zin van financiële ruimte voor gemeenten om juist misschien een geheel andere keuze te maken of gaandeweg en stapsgewijs wat uit te proberen, beperkt is.

Tot slot, in deze analyse worden de onderzoeksresultaten wat betreft de geconstateerde perspectieven en hoe die zijn te duiden vanuit de situatie specifieke institutionele context en de strategische keuzes bij de desbetreffende gemeenten uit de voorgaande hoofdstukken bij elkaar gebracht en met elkaar vergeleken. Hierbij valt een aantal zaken op:

- **Overeenkomsten**  
De geconstateerde combinatie van de sturingsperspectieven *Societal Resilience* en *New Public Management* laat zich begrijpen door te kijken naar de institutionele context en de strategische keuze. De meeste gemeenten bewegen mee met de door de rijksoverheid ingezette richting van meer eigen verantwoordelijkheid en minder voorzieningen, ze maken een strategische keuze hiertoe. Daardoor is het te verwachten dat gemeenten in hun aanpak van de decentralisaties en de participatiesamenleving op elkaar (gaan) lijken. Bij deze gemeenten is institutioneel isomorfisme te constateren.
- **Verschillen**  
Op dit beeld zijn uitzonderingen zichtbaar. Enkele gemeenten bewegen tegen ten opzichte van de door de rijksoverheid ingezette richting of bewegen in ieder geval niet geheel mee. Dat laat zich begrijpen door dat de gemeente gegeven de specifieke institutionele context een eigen richting volgt en dat zich padafhankelijkheid voordoet. De gemeentelijke uitzonderingen hebben vooral te maken met de institutionele context (kenmerken gemeente) of de strategische keuze (politiek):
  - De reden voor de uitzondering kan meer te maken hebben met de specifieke eigen achtergrond van de desbetreffende gemeente (een kleinere gemeente met veel gemeenschapszin in de dorpen in Oss, een gemeente met verhoudingsgewijs weinig werklozen in Haarlemmermeer).
  - De reden voor de uitzondering kan ook een meer uitgesproken politiek bestuurlijke keuze zijn door de desbetreffende gemeente (een positief vertrouwen in de eigen kracht van de burger en brede benadering van het sociaal domein in Utrecht, extra geld voor de Wmo-voorziening thuiszorg in Den Haag).

## 12.5 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de resultaten uit de verkennende fase en de gemeentelijke casussen van de verdiepende fase van het onderzoek bij elkaar gebracht om de overeenkomsten en verschillen van de geselecteerde gemeenten te bespreken en te analyseren om deze ook te kunnen duiden en begrijpen.

Allereerst is gereflecteerd op de uitvoering van het onderzoek aan de hand van een terugblik op de verwachting dat door de decentralisaties meer verschil zou ontstaan tussen gemeenten. Geconstateerd is dat dit onderzoek is ontworpen om aan de hand van overheidssturing te laten zien hoe gemeenten op verschillende wijzen hun taken in het sociaal domein verrichten, maar dat de realiteit van de praktijk toch anders is. Immers, in de onderzochte casussen is gebleken dat overwegend sprake is van overeenkomsten, meer dan van verschillen. Alle gemeenten doen overwegend hetzelfde.

Wat betreft de toepassing van de sturingsperspectieven is in de verkenning geconstateerd dat deze in al de gemeenten zijn waar te nemen. In de verdieping is geconstateerd dat deze gemeenten zowel in de casus Participatiewet en de tegenprestatie als in de casus Wmo 2015 en de thuiszorg vaak een combinatie van de sturingsperspectieven met een nadruk op *Societal Resilience* en *New Public Management* toepassen. Hierin worden het idee van meer zelfredzaamheid van de burger en minder publieke voorzieningen vanuit de overheid van de participatiesamenleving en het idee van meer efficiënt en effectief met de beschikbare budgetten omgaan vanwege de met de decentralisaties gepaard gaande bezuinigingen gecombineerd. Op dit beeld zijn enkele uitzonderingen zichtbaar die zijn te begrijpen door te kijken naar wat zich specifiek voordoet binnen de gemeente, als afwijking van wat zich in de meeste gemeenten voordoet. Redenen voor een uitzondering zijn te vinden in de lokaal ervaren financiële druk of specifieke lokale behoeften.

De geconstateerde combinatie van de sturingsperspectieven *Societal Resilience* en *New Public Management* is te begrijpen door te kijken naar de institutionele context waarin de gemeenten de decentralisaties aanpakken en de strategische keuze die de gemeenten maken. De gemeenten bewegen mee met de richting die de rijksoverheid met de participatiesamenleving en de decentralisaties uitdraagt en maken de strategische keuze om die richting beleidsmatig in te vullen en vervolgens in de praktijk uit te voeren. Hierbij gaat het enerzijds om een groter beroep op de eigen verantwoordelijkheid van de burger en anderzijds om een beperktere overheidsbetrokkenheid. Zodoende is te verwachten dat gemeenten meer op elkaar gaan lijken, institutioneel isomorfisme. Op dit beeld zijn enkele uitzonderingen zichtbaar die zijn te begrijpen vanuit de institutionele context en de strategische keuze. Redenen voor een uitzondering zijn de specifieke eigen gemeentelijke achtergrond of juist een meer uitgesproken politiek bestuurlijke keuze.

Indien enige afstand wordt genomen van de lokale context en het eigen jargon valt op dat er in de aanpak van de decentralisaties en de participatiesamenleving tussen gemeenten meer overeenkomsten dan verschillen zichtbaar zijn. Deze overeenkomsten worden begrijpelijk door te kijken naar de gelijke opgave waar gemeenten mee aan de slag moeten. Gemeenten moeten vanaf 2015 allemaal dezelfde nieuwe taken op het gebied van werk, zorg en jeugd gaan verrichten (transitie) en gaan combineren met hun bestaande taken in sociaal domein (transformatie). Gemeenten worden allemaal geacht om burgers meer te activeren door in te zetten op eigen kracht en zelfredzaamheid. Gemeenten worden over het algemeen met gelijke problematiek geconfronteerd ten tijde van de financieel-economische crisis zoals hogere werkloosheid en minder mogelijkheden voor minder kansrijke inwoners en het aanpakken en samenbrengen van nieuwe en oude Wmo-taken. Op de domeinen werk en inkomen en zorg en welzijn is sprake van rijksbezuinigingen op de budgetten voor de uitvoering van taken en het verstrekken van voorzieningen. Op de invulling en uitvoering van de decentralisaties staat tijdsdruk. Dit maakt de marges voor gemeenten om het anders te kunnen doen dan dat de rijksoverheid graag ziet en ook andere gemeenten doen uiteindelijk vrij beperkt. Ondanks verwachtingen ten aanzien van decentralisatie, zoals vrijheid in de ontwikkeling van beleid en de besteding van budgetten, wordt daardoor slechts beperkt door gemeenten de gelegenheid genomen om echt het verschil te maken.



# Hoofdstuk 13

## Conclusie en discussie

### 13.1 Inleiding

‘Gemeenten: zorgtaken terug naar Rijk of extra geld’, de kop boven een artikel van het NRC Handelsblad op 8 mei 2019. Gemeenten willen een deel van de in 2015 gedecentraliseerde taken, namelijk de jeugdzorg en de psychische hulp, weer teruggeven aan de rijksoverheid indien er geen extra budget beschikbaar komt voor gemeenten om deze taken goed uit te kunnen voeren (Molijn, 2019). Dit is een voorbeeld van hoe gemeenten vier jaar na de decentralisaties nog altijd worstelen met het kunnen sturen op hun nieuwe verkregen taken en de daarbij behorende financiële verantwoordelijkheden.

In dit onderzoek is nagegaan hoe gemeenten de decentralisaties hebben aangepakt, welke wijze(n) van overheidssturing die in deze aanpak is te herkennen en hoe deze aanpak en toegepaste wijze van sturing zijn te duiden.

Hoewel vanwege de decentralisatie werd verwacht in het onderzoek meer verschillen tussen gemeenten aan te treffen, blijken juist in de gemeentelijke aanpakken veel overeenkomsten zichtbaar te zijn. De rode draad in zowel de Participatiewet als de Wmo 2015 casussen is de gemeentelijke inzet op meer zelfredzaamheid van de burger en minder overheidsbetrokkenheid en op een doelmatige besteding van middelen. In deze gemeentelijke benadering zijn de sturingsperspectieven *Societal Resilience* en *New Public Management* te herkennen. Gemeenten bewegen in de praktijk overwegend mee met de rijksoverheid wat betreft de decentralisaties en de participatiesamenleving en kiezen daar ook doelgericht voor.

Gemeenten hebben een positie tussen enerzijds de landelijke rijksoverheid en anderzijds de lokale participatiesamenleving. Met de decentralisaties en de participatiesamenleving wordt aan beide zijden aan gemeenten zowel geduwd als getrokken. Voor gemeenten is het dé uitdaging om in deze situatie de juiste kant op te sturen.

In het onderzoek is gewerkt met vier verschillende perspectieven op overheidssturing: *Public Administration*, *New Public Management*, *New Public Governance* en *Societal Resilience*. Voorgesteld wordt om in de context van het sociaal domein niet over *Societal Resilience* (maatschappelijke veerkracht, Van der Steen et al., 2014a) te spreken, maar over *Societal Responsibility* (maatschappelijke verantwoordelijkheid) vanwege de druk die de overheid legt op mensen die vaak niet zo zelfredzaam zijn. Ook wordt een filosofische benadering toegevoegd om breder naar overheidssturing te kunnen kijken en vragen te formuleren over de verhoudingen tussen overheid en samenleving, rijksoverheid en gemeenten en binnen gemeenten. Op basis hiervan wordt de ontwikkeling van sturing vervolgens ook van andere taal voorzien.

Bij gemeentelijke sturing draait het uiteindelijk om de ruimte om het verschil te kunnen maken. Het verschil maken voor gemeenten, die gelegenheid moeten hebben om in te kunnen spelen op waar lokaal behoefte aan bestaat. Het verschil maken voor inwoners, die passende dienstverlening van hun gemeente verlangen.

Dit hoofdstuk kijkt terug op de voorgaande hoofdstukken om aan de hand daarvan de vragen te kunnen beantwoorden die in het inleidende hoofdstuk zijn gesteld. Allereerst vindt bij wijze van conclusie de beantwoording van de onderzoeksvragen plaats (paragraaf 13.2). Daarna gaat het nader in op sturende gemeenten door de positie van gemeenten tussen rijksoverheid en participatiesamenleving en het laatste sturingsperspectief ter discussie te stellen (paragraaf 13.3). Dit laatste hoofdstuk rondt af met een slotbeschouwing over de noodzaak om verschil te maken tussen gemeenten en tussen inwoners (paragraaf 13.4).

### **13.2 Conclusie: beantwoording onderzoeksvragen**

In het eerste hoofdstuk van dit proefschrift is ten behoeve van de uitvoering van het onderzoek een vraagstelling geformuleerd die bestaat uit één hoofdvraag en drie deelvragen. Deze onderzoeksvragen worden nu beantwoord.

Hoofdvraag:

*Hoe geven gemeenten invulling en uitvoering aan de decentralisaties en hoe valt te begrijpen welke sturingsperspectieven ze daarbij kiezen?*

Deelvragen:

- 1. Hoe geven gemeenten in de praktijk invulling en uitvoering aan hun taken in de context van de decentralisaties?*
- 2. Welke perspectieven van overheidssturing kiezen gemeenten bij deze invulling en uitvoering van hun aanpak?*
- 3. Hoe laten verschillen en overeenkomsten tussen de keuzes voor bepaalde perspectieven van overheidssturing tussen gemeenten zich begrijpen?*

De beantwoording van de hoofdvraag op basis van de drie deelvragen kent ook drie verschillende dimensies: (1) de aanpak van gemeenten van hun nieuwe taken als gevolg van de decentralisaties, (2) de wijze van overheidssturing die in deze aanpak is te herkennen en (3) de duiding van deze aanpak en toegepaste wijze van sturing. Deze drie dimensies worden één voor één besproken om vervolgens tot de conclusie te komen als beantwoording van de hoofdvraag.

*De aanpak:*

- 1. Hoe geven gemeenten in de praktijk invulling en uitvoering aan hun taken in de context van de decentralisaties?*

In het onderzoek is gekeken naar de invulling en uitvoering van de decentralisaties en de participatiesamenleving door de gemeenten. In de verkennende fase is een inhoudsanalyse op 49 beleidsdocumenten uitgevoerd. In de verdiepende fase is bij vijf gemeenten een casusstudie uitgevoerd op de tegenprestatie binnen de Participatiewet en de thuiszorg binnen de Wmo 2015, waarbij in beide casussen is gekeken naar de elementen Beleid, Organisatie, Bekostiging en Aansturing.

De oorspronkelijke verwachting bij het onderzoek indachtig de decentralisaties binnen de context van de gedecentraliseerde eenheidsstaat was verschillen te constateren in hoe de gemeenten hun taken in het sociaal domein invullen en uitvoeren. Meer ruimte voor lokaal maatwerk, inspelen op de specifieke karakteristieken van een bepaalde gemeente. Uit het uitgevoerde onderzoek blijkt echter dat vooral juist sprake is van overeenkomsten tussen de gemeentelijke aanpakken. In deze aanpakken is een duidelijke rode draad zichtbaar.

In de Participatiewet-casussen zetten de gemeenten omstreeks 2015 vooral in op het weer aan het werk helpen van de meest kansrijke bijstandsgerechtigden, de bovenkant van de re-integratiedoelgroep. De financiële middelen die de gemeenten op grond van de Participatiewet krijgen van de rijksoverheid ten behoeve van activiteiten in het kader van participatie en re-integratie worden vooral hierop ingezet. Iemand weer vanuit een bijstandsuitkering aan het werk krijgen, is voor een gemeente financieel aantrekkelijker dan iemand weer een stapje verder brengen op de participatieladder. Dit betekent dus dat de mensen met grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt die al langdurig(er) afhankelijk zijn van een uitkering, de participatiedoelgroep, meer op zichzelf zijn aangewezen. Zij krijgen in vergelijking tot de kansrijke doelgroep die eenvoudiger en sneller kan re-integreren minder aandacht, begeleiding en ondersteuning vanuit de gemeente.



De verplichte tegenprestatie die per 2015 in de Participatiewet is opgenomen en is gericht op door de gemeenten te organiseren verplichte maatschappelijke participatie, wordt in de praktijk slechts beperkt door gemeenten toegepast. Gemeenten hebben moeite met het verplichte karakter van de tegenprestatie en prefereren een positieve benadering en / of hebben geen financiële middelen beschikbaar om de tegenprestatie uit te kunnen voeren.

In de Wmo-casussen voeren de gemeenten omstreeks 2015 grote hervormingen en bezuinigingen door in het aanbod van (maatwerk)voorzieningen op het domein zorg en welzijn. Op die manier beogen de gemeenten een maatschappelijke verandering te bewerkstelligen waarin de burger meer op zichzelf is aangewezen en zich op eigen kracht of met behulp van zijn of haar naaste omgeving moet kunnen redden. Zij willen door meer gebruik van onder andere vrijwilligers en mantelzorgers zelf als overheid minder aan dienstverlening te hoeven bieden op het domein zorg en welzijn. Zo streven gemeenten naar het besparen op de uitgaven voor het aanbod aan zorgvoorzieningen om de bezuinigingen vanuit de rijksoverheid op te kunnen vangen. Een in de praktijk veel toegepaste maatregel is de overgang van zware kostbare maatwerkvoorzieningen naar lichtere algemene voorzieningen en zo mogelijk door naar wat mensen zelf kunnen met behulp van hun eigen netwerk en sociale omgeving. Voor de Wmo-maatwerkvoorziening thuiszorg wordt ingezet op minder gebruik, veelal door een nieuwe en strengere wijze van indiceren toe te passen. De schoonmaakhulp wordt afgeschaft, beperkt of is enkel nog beschikbaar tegen een eigen bijdrage. De uitgebreidere hulp blijft wel een gemeentelijke voorziening, maar is alleen nog beschikbaar voor een beperkte groep van hulpbehoevende inwoners.

In afwijking van deze rode draad in de gemeentelijke aanpakken van de Participatiewet en de Wmo 2015 is een aantal uitzonderingen te zien. Deze uitzonderingen zijn te begrijpen door specifiek aandacht te besteden aan wat zich afspeelt binnen de gemeente, wat anders is dan hetgeen dat zich in de meeste gemeenten afspeelt. Hierbij valt te denken aan de minder grote aanwezigheid van financiële druk (want minder werklozen of meer geld uitgetrokken) of de gemeentelijke behoefte aan innovatie en goede dienstverlening.

De gemeenten richten zich in hun aanpak van de decentralisaties en hun invulling en uitvoering van de Participatiewet en de Wmo 2015 veelal sterk op de eigen kracht en zelfredzaamheid van hun inwoners. Zij hebben aandacht voor een zo doelmatige en doeltreffend mogelijke inzet van hun beschikbare budgetten voor het sociaal domein.

*De sturing:*

2. *Welke perspectieven van overheidssturing kiezen gemeenten bij deze invulling en uitvoering van hun aanpak?*

In het onderzoek is gekeken naar welke perspectieven van overheidssturing zijn te herkennen in de aanpak van de decentralisaties en de participatiesamenleving door de gemeenten. In deze stap van de analyse is gewerkt met de sturingsperspectieven *Public Administration* (rechtmatige overheid), *New Public Management* (presterende overheid), *New Public Governance* (netwerkende overheid) en *Societal Resilience* (participerende overheid).

In de reeds herkende rode draad in de aanpak van de gemeenten zijn twee benaderingen zichtbaar die redelijk in elkaars verlengde lijken te liggen. Ten eerste gaat het om de beleidsmatige boodschap van de participatiesamenleving die de rijksoverheid uitdraagt, namelijk een grotere rol voor de burger die geacht wordt meer eigen verantwoordelijkheid te nemen en zelfredzaam te zijn en een kleinere rol voor de overheid als aanbieder van publieke dienstverlening. De consequentie van het doorvoeren van deze boodschap naar de lokale praktijk is dat de burger met afstand tot de arbeidsmarkt beperkte begeleiding vanuit de gemeente krijgt en de burger die gebruik maakt van Wmo-voorzieningen thuiszorg kwijtraakt.

Ten tweede gaat het om financiële maatregelen die de kern vormen van de decentralisaties, namelijk het meer doelmatig en doeltreffend gebruiken van de financiële middelen voor het gemeentelijke sociaal domein vanwege bezuinigingen die op de budgetten voor deze taken worden toegepast. De consequentie van het doorvoeren van deze maatregelen voor de lokale praktijk is dat middelen voor participatie en re-integratie vooral worden ingezet ten behoeve van de meest kansrijke doelgroep werklozen en de middelen voor de zorg alleen nog maar ten goede komen aan een beperkte groep zorgbehoevenden.

In de eerste benadering is het sturingsperspectief *Societal Resilience* te herkennen. Het gaat hier om de participerende overheid die vooral meer ruimte laat aan het eigen maatschappelijk initiatief van de burger en aan zichzelf een kleiner takenpakket toekent in het verschaffen van publieke voorzieningen aan die burger. In de tweede benadering is het sturingsperspectief *New Public Management* te herkennen. Het gaat hier om de presterende overheid die vooral inzet op het realiseren van resultaten door zo efficiënt en effectief mogelijk om te gaan met de beperkt beschikbare budgetten. In de invulling en uitvoering van hun aanpak kiezen gemeenten dus overwegend voor een combinatie van twee perspectieven op overheidssturing, namelijk *Societal Resilience* (participerende overheid) en *New Public Management* (presterende overheid).

Ook hier geldt uiteraard dat de uitzonderingen op de geconstateerde combinatie van de perspectieven *Societal Resilience* en *New Public Management* zijn te begrijpen door te kijken naar waarin de desbetreffende gemeente afwijkt van andere gemeenten. Hierdoor kan het voorkomen dat in deze gemeente een ander perspectief of combinatie van perspectieven is geconstateerd, of dat hierin een bepaalde ontwikkeling is waar te nemen.

De gemeenten kiezen in hun aanpak van de decentralisaties en hun invulling en uitvoering van de Participatiewet en de Wmo 2015 overwegend voor een combinatie van de sturingsperspectieven *Societal Resilience* en *New Public Management*. De benadering is meer zelf doen als burger en minder hulp en ondersteuning vanuit de overheid.

*De duiding:*

3. *Hoe laten verschillen en overeenkomsten tussen de keuzes voor bepaalde perspectieven van overheidssturing tussen gemeenten zich begrijpen?*

In de verdiepende fase van het onderzoek is na de inhoudelijke bespreking van de casussen en het constateren van de aanwezigheid van de verschillende sturingsperspectieven daarin ook ingezet op het kunnen analyseren, duiden en begrijpen daarvan. In deze stap van de analyse is gewerkt met de situatie specifieke institutionele context (met als opties meebewegen en juist tegenbewegen ten opzichte van de rijksoverheid) en de strategische keuzes die gemeenten maken (met als opties één doelgerichte keuze of juist een doelzoekend patroon van meerdere keuzes).

Als gekeken wordt naar de institutionele context, valt op dat de gemeenten meebewegen met de richting van de rijksoverheid. Het gaat om meer eigen verantwoordelijkheid van de burger en minder betrokkenheid van de overheid en zo doelmatig en doeltreffend mogelijk de financiële middelen inzetten in verband met de bezuinigingen als gevolg van de decentralisaties. Als gekeken wordt naar de strategische keuze, valt op dat gemeenten de keuze maken om de richting van de rijksoverheid te volgen. Ze maken beleid waarin onder meer hetzelfde taalgebruik aan bod komt, passen dat beleid vervolgens veelal nauwgezet toe in de praktijk en voeren ook bezuinigingen door in hun sociaal domein. Zodoende is het te verwachten dat gemeenten en hun organisaties meer op elkaar gaan lijken. Het gevolg hiervan kan zijn dat zich institutioneel isomorfisme voor gaat doen. De financiële dwang om als gemeenten mee te bewegen met de landelijke lijn lijkt de grootste drijfveer, vanwege de beperking van de budgetten voor de uitvoering van de taken op grond van de Participatiewet en de Wmo 2015. De keuze van de gemeenten om mee te bewegen met de landelijke lijn maakt het begrijpelijk dat in de lokale praktijk meer overeenkomsten dan verschillen zichtbaar zijn tussen gemeenten en dat hierin vaak de combinatie van de sturingsperspectieven *Societal Resilience* en *New Public Management* is geconstateerd.

Op het besluiten om mee te bewegen met de richting van de rijksoverheid zijn ook enkele uitzonderingen zichtbaar. Deze uitzonderingen zijn eveneens te begrijpen vanuit de institutionele context en de strategische keuze. Indien een gemeente niet meebeweegt met de landelijke lijn, maar tegenbeweegt of in iedere geval een eigen koers volgt die past bij die gemeente kan sprake zijn van padafhankelijkheid. Hierbij gaat het dan om bijvoorbeeld de specifieke eigen achtergrond van de gemeente (waardoor het probleem kleiner of niet aanwezig is) of juist een meer uitgesproken keuze van het politieke bestuur (een lokale behoefte of bepaalde urgentie). In die gevallen is het te begrijpen dat in deze gemeenten een ander perspectief of combinatie van perspectieven is geconstateerd.

De gemeenten bewegen mee met de rijksoverheid door te kiezen voor dezelfde combinatie van sturingsperspectieven. De overeenkomsten in deze gemeentelijke keuzes zijn te begrijpen door te kijken naar de gelijke opgave waar de gemeenten voor staan, namelijk het verder activeren van de burger in een relatief korte periode en met minder financiële middelen.

*De conclusie:*

*Hoe geven gemeenten invulling en uitvoering aan de decentralisaties en hoe valt te begrijpen welke sturingsperspectieven ze daarbij kiezen?*

Gemeenten geven overwegend invulling en uitvoering aan de decentralisaties vanuit het gedachtegoed van het creëren van een participatiesamenleving op lokale schaal. Ze zetten in op meer eigen verantwoordelijkheid en eigen kracht van de burger en minder door de gemeente bekostigde begeleiding en ondersteuning. Ook werken de gemeenten resultaatgericht met het oog op een doelmatig en doeltreffend gebruik van de beperkte beschikbare budgetten.

Binnen het gemeentelijk sociaal domein blijkt dit zowel het geval te zijn bij werk en inkomen met de casus Participatiewet en tegenprestatie als bij zorg en welzijn met de casus Wmo 2015 en thuiszorg. In de gemeentelijke aanpakken van deze thema's is veelal een combinatie van een participerende en een presterende overheid zichtbaar. Hierin zijn de sturingsperspectieven *Societal Resilience* en *New Public Management* te herkennen.

Hoewel vanwege de decentralisatie aanvankelijk was uitgegaan van divergentie in de gemeentelijke aanpakken, blijkt uit het onderzoek dat daarin meer overeenkomsten dan verschillen zichtbaar zijn. De gemeenten doen in de praktijk allemaal ongeveer hetzelfde, enkele uitzonderingen daargelaten. De gemeenten bewegen mee met de richting van de rijksoverheid en kiezen hier ook voor. Ze passen de beleidsmatige boodschap die verpakt is in de actieve burger van de participatiesamenleving en de budgettaire besparingen van de decentralisaties vanuit de rijksoverheid toe. Daardoor gaan de gemeenten ook meer op elkaar lijken en kan zich institutioneel isomorfisme voordoen. Deze gemeentelijke aanpakken en de daarin te herkennen sturingsperspectieven zijn te begrijpen door te kijken naar de bezuinigingen die de rijksoverheid toepast op de budgetten voor de uitvoering van taken binnen het sociaal domein, hierin is financiële dwang zichtbaar.

De opgave voor gemeenten in het sociaal domein omstreeks 2015 is gelijk. Alle gemeenten moeten aan de slag met de overgang van nieuwe taken (transitie) en de combinatie daarvan met bestaande taken (transformatie). Overal wordt ingezet op activering van de burger. Ook spelen vrijwel overal dezelfde vraagstukken wat betreft werkloosheid, participatie en gebruik van zorgvoorzieningen. Zowel bij werk en inkomen als bij zorg en welzijn is sprake van bezuinigingen op de uitvoeringsmiddelen. Bovendien staat de aanpak van de decentralisaties onder tijdsdruk. Dit maakt de ruimte voor gemeenten om iets anders te doen dan de rijksoverheid uitdraagt klein. Ondanks de decentralisaties en de gedecentraliseerde eenheidsstaat, is de autonomie voor gemeenten beperkt. Uiteindelijk komt het er op neer dat de rijksoverheid met de participatiesamenleving en de decentralisaties een ingreep doet in de verzorgingsstaat en dat het aan gemeenten is om die ingreep in de praktijk uit te voeren.

### 13.3 Discussie: sturende gemeenten

Na de beantwoording van de onderzoeksvragen is het goed om nog eens nader in te gaan op een aantal aspecten in relatie tot het onderzoek, sturende gemeenten. Eerst is aandacht voor de positie van gemeenten ten opzichte van de rijksoverheid en de participatiesamenleving, vervolgens wordt nader gekeken naar de toepassing van de perspectieven op overheidssturing binnen het sociaal domein.

#### Sturende *gemeenten*

In hoofdstuk 1 en meer verdiepend in hoofdstuk 2 is ingegaan op de decentralisaties en de participatiesamenleving. In feite is daar ook aan de orde gekomen welke de positie gemeenten hebben. Enerzijds de positie van gemeenten in relatie tot de landelijke rijksoverheid, die taken heeft overgedragen. Anderzijds de positie van gemeenten in relatie tot de lokale samenleving, die geacht wordt meer te participeren. Het is relevant om gelet op de positie van gemeenten tussen aan de ene kant de landelijke rijksoverheid en aan de andere kant de lokale participatiesamenleving te bekijken welke ruimte nog bestaat om als gemeenten te kunnen sturen.

Allereerst de verhouding van gemeenten met de rijksoverheid. Er is sprake van een decentralisatie in de zin van een overdracht van taken en middelen. Elke gemeente mag er mee aan de slag, eigen keuzes om in te spelen op de lokale situatie liggen voor de hand.<sup>67</sup> Toch blijkt uit het onderzoek dat er in de praktijk in de gemeentelijke aanpakken meer overeenkomsten dan verschillen zichtbaar zijn. De gemeenten bewegen mee met de rijksoverheid en kiezen daar ook bewust voor. De betrokkenen binnen de gemeenten geven aan dat ze bij de aanpak van de nieuwe en ook de bestaande taken in het sociaal domein sterke sturing ervaren vanuit de rijksoverheid.<sup>68</sup> Zij ervaren deze sturing niet alleen vanwege de Participatiewet en de Wmo 2015, maar vooral ook vanwege de bezuinigingen op de budgetten voor de uitvoering van taken op werk en inkomen en zorg en welzijn.<sup>69</sup> Daarom komen de aanpakken die gemeenten kiezen voor hun taken in de praktijk sterk met elkaar overeen.

Vervolgens de verhouding van gemeenten met de lokale participatiesamenleving.<sup>70</sup> Gemeenten hebben nieuwe taken in het sociaal domein gekregen. Dit betekent echter niet dat het aan gemeenten is om de nieuwe en ook de bestaande taken allemaal zelf te gaan uitvoeren. Onerbiedig geformuleerd, zijn gemeenten soms een doorgeefluik. In het onderzoek geven de betrokkenen aan dat ze om hun maatschappelijke doelen te realiseren meer taken uitbesteden aan private partijen en samenwerken met externe partners en dat ze bij soms juist een stap terug willen (politiek ideologisch) of moeten (financiële noodzaak) doen. Zo ontstaat ruimte voor de lokale participatiesamenleving voor eigen maatschappelijk initiatief, al is niet iedereen daar even sterk bij gebaat. In het sociaal domein is immers veelal sprake van kwetsbare mensen. Hier kan worden gediscussieerd over in hoeverre zij kunnen participeren of voor zichzelf zorgen door de gewenste eigen kracht in te zetten. Waarschijnlijk zijn zij hiertoe niet of slechts beperkt in staat. Overigens is hun positie ten opzichte van hun gemeente veranderd. In de Wmo 2015 valt de overgang van rechten naar voorzieningen op, van gelijkheid voor iedereen naar maatwerk toegespitst op de maatschappelijke hulpvraag. Het maken van verschil naar behoefte, mogelijkheden en omstandigheden is dé norm voor de gemeentelijke uitvoering geworden (Meurs, 2018).<sup>71</sup>

---

<sup>67</sup> In theorie geldt: financiële verhoudingen volgen de bestuurlijke. Echter dat is in de praktijk niet meer het geval (Van de Vondervoort, 2020).

<sup>68</sup> De Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020: 35) formuleert het heel treffend: “De verhouding tussen centraal en decentraal krijgt in de praktijk niet altijd vorm zoals bedoeld. Het dichtregelen van gedecentraliseerde taken en de verschillende manieren waarop dat gebeurt, leidt tot spanningen in de verhoudingen en onderling vertrouwen. Daarnaast leidt het groeiende pakket van taken in medebewind tot vraagstukken in hoeverre de lokale politiek wel eigen keuzes en afwegingen kan maken.”

<sup>69</sup> Als typerend voorbeeld een reactie van oud-burgemeester Van der Laan van Amsterdam op een troonrede: “Toen ik minister was vroeg ik aan Wouter Bos, toen minister van Financiën, hoe je nou moest bezuinigen. Hij zei: ‘Decentraliseer bevoegdheden zonder de bijbehorende budgetten.’” (Walstra, 2011).

<sup>70</sup> Putters (2013) spreekt over ‘de Verzorgingsstad’, zie ook paragraaf 2.2.

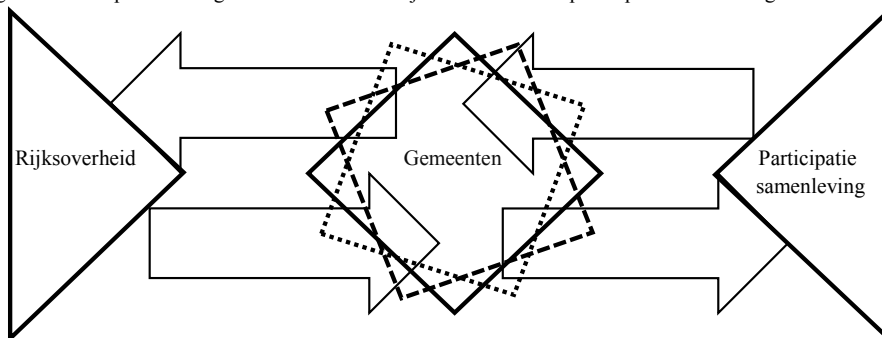
<sup>71</sup> In ‘t Veld en Kruijer (2013) stellen dat gemeenten een balans moeten vinden tussen het gelijk behandelen van gelijke gevallen en het ongelijk behandelen van mensen naarmate ze verschillen.

Tegenwoordig komt het dus écht aan op de sturende gemeenten om goed onderbouwd<sup>72</sup> te bepalen wie nog wel een beroep mag doen op van overheidswege georganiseerde en bekostigde voorzieningen en wie op zichzelf en de lokale participatiesamenleving is aangewezen. Voor de gemeentebesturen ligt hierin een belangrijke opgave om te sturen, om te bepalen hoe ruimhartig of beperkt deze voorzieningen beschikbaar zijn. Dit is een uitdaging voor de lokale democratie (Veldhuijzen, 2016; ROB, 2020).

De positie die gemeenten innemen tussen enerzijds de landelijke rijksoverheid en anderzijds de lokale participatiesamenleving is interessant, moeilijk en spannend tegelijk. Interessant omdat gemeenten zich na de veranderingen van 2015 een nieuwe positie dienen te verwerven tussen de landelijke rijksoverheid en de lokale participatiesamenleving in. Moeilijk omdat de ruimte voor gemeenten om die positie te verwerven in de praktijk niet zo groot blijkt te zijn. Spannend omdat als gemeenten zich inzetten om toch die positie te verwerven dit mogelijk kan leiden tot botsingen met de rijksoverheid en de participatiesamenleving als de andere actoren in het speelveld.

Aan beide zijden is sprake van zowel ‘duwende’ als ‘trekkende’ bewegingen. De landelijke rijksoverheid ‘duwt’ met de decentralisaties taken naar gemeenten, maar ‘trekt’ toch stevig aan de touwtjes als het aankomt op de financiën. De lokale participatiesamenleving ‘duwt’ gemeenten terug door zelf maatschappelijk initiatief te ontplooiën en daarmee overheidsdienstverlening te vervangen, maar er is ook een groep minder zelfredzame inwoners die aan gemeenten ‘trekt’ voor sociale voorzieningen. Voor gemeenten zit hierin dé uitdaging om tussen deze beide ‘duwende’ en ‘trekkende’ krachten de stabiliteit te vinden, in evenwicht te blijven en vervolgens ook de ruimte te pakken om de juiste kant op te sturen (zie Figuur 13.1).<sup>73</sup>

Figuur 13.1 De positie van gemeenten tussen de rijksoverheid en de participatiesamenleving



### Sturende gemeenten

In hoofdstuk 1 is overheidssturing besproken, in hoofdstuk 3 is ingegaan op de theorieën over perspectieven op overheidssturing. Aan de hand van vier sturingsperspectieven is vervolgens naar de decentralisaties in de gemeentelijke praktijk gekeken in de hoofdstukken 6 tot en met 11. Hier past een relativerende opmerking dat de sturingsperspectieven niet dé absolute waarheid zijn, maar een instrument zijn, oftewel een bril om naar de werkelijkheid van de praktijk te kunnen kijken. Dat gezegd hebbende, is het vervolgens interessant om nog eens door te denken over deze perspectieven en het model waarin deze zijn geplaatst om een bijdrage te kunnen leveren aan de theorievorming hierover.<sup>74</sup> Op basis van het onderzoek naar de vier sturingsperspectieven en de toepasbaarheid hiervan in de context van het gemeentelijke sociaal domein kunnen een aantal opmerkingen worden gemaakt. Met de kennis die is opgedaan in het onderzoek is het waardevol om ook nog eens naar het model met de sturingsperspectieven te kijken en daar op in te zoomen en daar van uit te zoomen.

<sup>72</sup> Uit de Wmo-casussen thuiszorg blijkt dat de rechter kritisch de belangenafweging door de gemeente toetst.

<sup>73</sup> Alleen gemeenten die zelf sturen, weten te voorkomen dat ze een ‘speelbal’ worden tussen de ‘duwende’ en ‘trekkende’ krachten van enerzijds de rijksoverheid en anderzijds de participatiesamenleving.

<sup>74</sup> Of zoals Van Twist (2018: 152-154) het formuleert “een eigen handtekening” te zetten.

In de uitwerking van de sturingsperspectieven in hoofdstuk 3 is de ontwikkeling in de loop van de tijd aan de orde gekomen. Allereerst het perspectief *Public Administration*, de rechtmatige, bureaucratische overheid (onder andere Weber, 1978) die groot is geworden in de ontwikkeling van de verzorgingsstaat in de 20e eeuw. Vervolgens als een reactie daarop het perspectief *New Public Management*, de presterende, efficiënte overheid (onder andere Osborne en Gaebler, 1992) vanaf medio jaren '80 en '90. Daarna het perspectief *New Public Governance*, de netwerkende overheid die zich op de buitenwereld richt en oog heeft voor dienstverlening en digitalisering en publieke waarde (Osborne, 2006, 2010; Dunleavy et al., 2006; Benington & Moore, 2011) vanaf omstreeks de overgang naar de 21e eeuw. Tot slot het perspectief *Societal Resilience*, de participerende overheid die vooral ruimte laat aan maatschappelijk initiatief als de recentste ontwikkeling van de laatste jaren.<sup>75</sup> Het betreft een ontwikkeling van overheidssturing waarin de perspectieven gaandeweg steeds diffuser lijken te worden. Elke bestuurskundige zal een duidelijk beeld hebben van wat de Weberiaanse overheid is die geleid wordt op basis van wet- en regelgeving. Ook zullen de lezers een beeld hebben bij de *NPM*-ontwikkeling en het gericht werken aan de doelmatigheid van de overheid. Zo zullen de meesten ook wel een idee hebben van de overgang van 'government' naar 'governance' en samenwerken in een netwerk. Echter, het vierde en laatste perspectief is nog vrij nieuw, nog het meest diffuus en dat maakt het interessant om hier nader op in te gaan en te bespreken in hoeverre dit perspectief goed past binnen het sociaal domein.

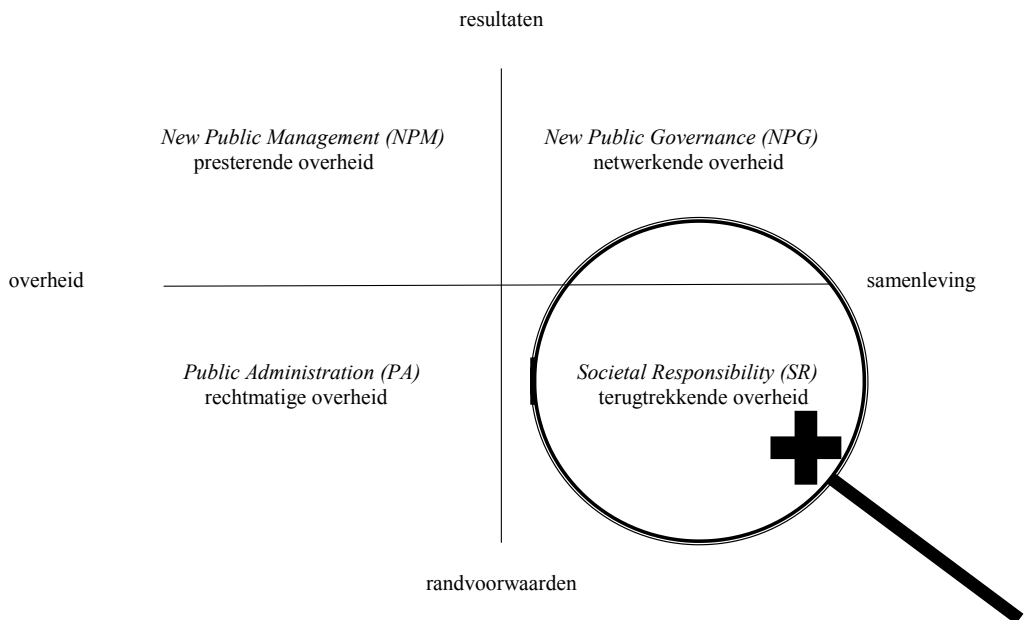
#### Inzoomen op het model

In navolging van Van der Steen et al. (2014a, 2014b, 2015, 2016) is dit vierde sturingsperspectief aangeduid met het begrip *Societal Resilience*, maatschappelijke veerkracht. Hierbij gaat het om de ontwikkeling waarin de overheid zich terugtrekt ten gunste van de samenleving en ruimte biedt voor samenlevingsinitiatieven. De overheid neemt een participerende rol in door desgewenst of waar nodig mee te doen en bij te dragen aan die maatschappelijke initiatieven. Uit het onderzoek blijkt dat dit een belangrijke ontwikkeling is in de praktijk, de gemeenten trekken zich in het sociaal domein inderdaad terug en laten meer aan hun inwoners over. In de beleidsmatige invulling hiervan gaat het over ontwikkeling van een lokale participatiesamenleving, zelfredzaamheid en eigen kracht. In de organisatorische uitvoering hiervan gaat het om beperkt aandacht geven aan inwoners met grote afstand tot de arbeidsmarkt en minder thuiszorg bieden aan ouderen en andere mensen met behoefte aan zorg. Deze context van het gemeentelijke sociaal domein in de praktijk vraagt nadrukkelijk om het ter discussie stellen van het begrip *Societal Resilience* als vierde sturingsperspectief. Binnen het sociaal domein is het echt niet zo dat het ten gunste van de samenleving is dat de overheid zich terug trekt. Juist van kwetsbare inwoners kan immers weinig maatschappelijk initiatief worden verwacht. De beweging van een terugtrekkende overheid of een overheid op de terugtocht (Schillemans & Frissen, 2014) gaat zodoende ten koste van een groep mensen die niet erg of zelfs helemaal niet veerkrachtig is. Ten aanzien van deze groep is het ernstig de vraag of vermaatschappelijking (Van der Steen et al., 2013b, 2015, 2016) zich zal voordoen, een verschuiving in de ontwikkeling van publieke waarde van overheid naar samenleving. Waarschijnlijk zijn deze mensen helemaal niet in staat tot productie van publieke waarde. Ze zijn immers zelf afhankelijk van de publieke waarde die door andere partijen (veelal de overheid) wordt geleverd. Als de sturingsperspectieven dienen als bril om naar de werkelijkheid te kijken, dan is *Societal Resilience* voor het sociaal domein een roze bril die een te rooskleurig beeld biedt. In deze maatschappelijke context is het beter om te spreken van verantwoordelijkheid dan van veerkracht en van *Societal Responsibility* in plaats van *Societal Resilience* (zie Figuur 13.2). Het gaat meer om een terugtrekkende of responsieve overheid dan om een participerende of faciliterende overheid. Duidelijk is dat de overheid taken en daarmee verantwoordelijkheid overdraagt aan de samenleving, maar niet iedereen binnen die samenleving is voldoende veerkrachtig om die verantwoordelijkheid op zich te kunnen nemen. Het gaat vooral om overheidsoverdrachten en het is nog maar de vraag in hoeverre in reactie hierop samenlevingsinitiatieven zullen opkomen.

---

<sup>75</sup> Zie over deze vier sturingsperspectieven ook paragraaf 3.3.

Figuur 13.2 Inzoomen op het vierde perspectief

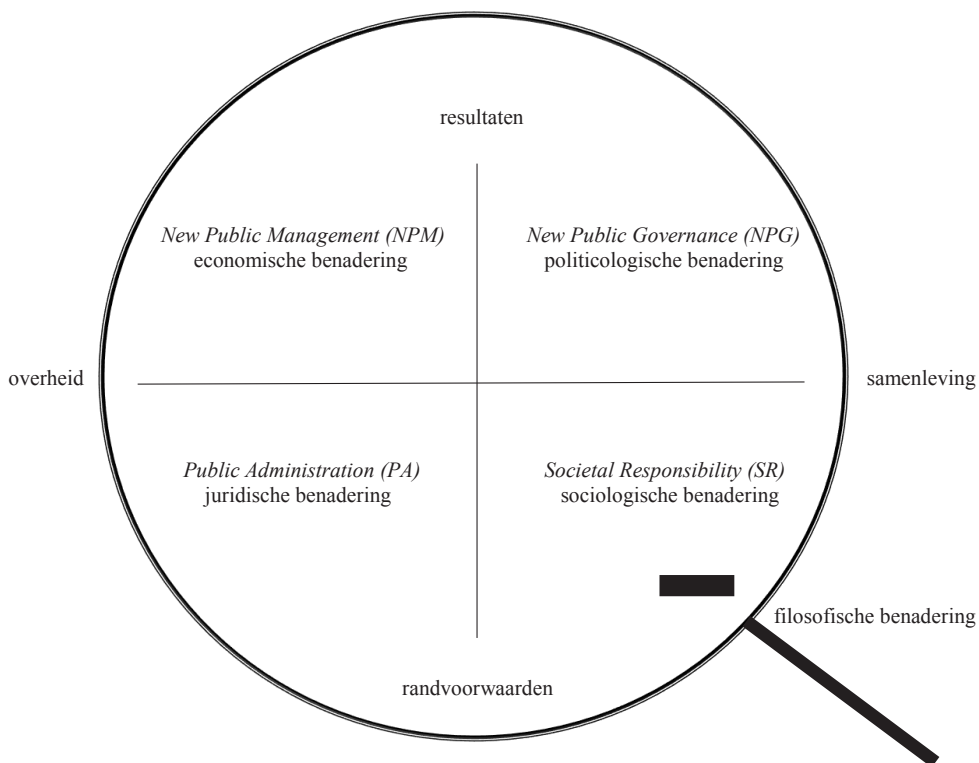


#### Uitzoomen van het model

In de uitwerking van de vier perspectieven op overheidssturing is aangegeven dat elk perspectief een eigen invalshoek kent. In het perspectief *Public Administration* gaat het om de correcte uitvoering van wet- en regelgeving, een juridische benadering. In het perspectief *New Public Management* gaat het om efficiënt prestaties neerzetten, een economische benadering. In het perspectief *New Public Governance* gaat het om de interactie met andere relevante actoren binnen het netwerk, een politicologische benadering. In het bijgestelde perspectief *Societal Responsibility* (maatschappelijke verantwoordelijkheid) gaat het om de onderlinge verhouding tussen overheid en samenleving, een sociologische benadering.

Uit het onderzoek blijkt dat al deze perspectieven op overheidssturing in meer of mindere mate in de praktijk voorkomen. Wat dat betreft is het inzoomen op telkens één sturingsperspectief en naar de specifieke karakteristieken daarvan te kijken wellicht wat te beperkend. Interessant is het om juist eens uit te zoomen van het model om zo ook het totaal eens te kunnen bekijken, daar vragen over te kunnen stellen en op te zoek te gaan naar antwoorden daarop. Zo kan aan de juridische, economische, politicologische en sociologische benaderingen ook een vijfde, bredere en meer omvattende filosofische benadering worden toegevoegd (zie Figuur 13.3).

Figuur 13.3: Uitzoomen naar een vijfde filosofische benadering



In hoofdstuk 3 is bij de ontwikkeling van de sturingsperspectieven begonnen met Weber als de grondlegger van de moderne overheidsbureaucratie. Echter, als vanuit deze vijfde filosofische benadering wordt gekeken naar de hedendaagse verhouding tussen staat en samenleving, dan biedt dat de kans om nog veel breder te kijken en verder terug te gaan. Binnen de sociale of politieke filosofie hebben verscheidene denkers zich beziggehouden met vragen over het functioneren van de staat en de democratie, de relatie tussen de staat en de samenleving en binnen die samenleving de verhouding tussen het collectief en het individu en de mate van vrijheid voor het individu. Het is bijzonder interessant om vanuit die ideeën en denkbeelden van toen te kijken naar de vragen van nu.

Een filosofische benadering van de verhouding tussen overheid en samenleving is bijvoorbeeld te vinden bij Kruiter (2010), die vanuit het gedachtegoed van Tocqueville naar de modernisering van de AWBZ en de overgang van de AWBZ naar de Wmo (de vorige decentralisatie van zorg in 2007) kijkt. Hij analyseert Tocqueville en komt zo tot aandachtspunten voor hedendaagse vraagstukken in de relatie tussen de overheid en de samenleving en de beleidsontwikkeling daarover.

Asscher (2015) en Putters (2016) spreken beiden in hun Dreeslezing over de noodzakelijkheid van een nieuw onderling te sluiten maatschappelijk sociaal contract of ‘New Deal’ en grijpen daarmee indirect terug op het gedachtegoed van Hobbes, Locke en Rousseau. Het idee om de natuurtoestand waarin iedereen vrij is, maar ook niet beschermd is tegen anderen te beëindigen door een sociaal contract te sluiten waarin regels worden opgenomen hoe tot een samenleving te komen waarin mensen elkaar niet kunnen overheersen (Prakke et al., 2001).



Tjeenk Willink (2019) biedt verdieping aan het idee van een sociaal contract met zijn pleidooi voor een republikeins burgerschap of 'citoyenneté'. Dit ontstaat vanuit het besef onder burgers dat de samenleving door henzelf collectief en individueel gemaakt wordt. Hij stelt dat duidelijkheid nodig is over wat de burger van de overheid mag verwachten (aan zorg en zeggenschap) en de overheid van burgers mag verwachten (aan inzet en onderlinge solidariteit). Een sociaal contract tussen overheid en samenleving biedt de mogelijkheid om deze wederzijdse verwachtingen duidelijk te maken. Vanwege de transitie en transformatie van het gemeentelijke sociaal domein zou het zeer welkom zijn als er aandacht komt voor het vormen van een maatschappelijk sociaal contract op lokale schaal. Tonkens en Duyvendak (2018) stellen op basis van gezamenlijk onderzoek naar de decentralisaties dat er een tekort bestaat aan democratisch debat over zelfredzaamheid en aan solidariteit tussen mensen. Een lokaal sociaal contract waarover volksvertegenwoordigers, inwoners en ook belanghebbenden bij het gemeentelijke sociaal domein met elkaar in gesprek gaan, kan hiervoor een oplossing zijn. Een lokaal sociaal contract dat gaat over hoe men lokaal met elkaar wenst samen te leven, in welke gevallen de gemeente in een collectieve oplossing dient te voorzien en wanneer het aan de individuele inwoner zelf is. Echter, gelet op de bureaucratie die met de groei van de overheid en de verzorgingsstaat is ontstaan, dient ten behoeve van het sociaal contract ook gesproken te worden over de mate van controle en verantwoording die het collectief verlangt zodra die voorzieningen door het individu worden gebruikt.

Redenerend vanuit een uitgezoomde filosofische benadering en dilemma's als collectief of staat versus individu of mens en controle of wantrouwen versus vrijheid of vertrouwen, is de ontwikkeling van de sturingsperspectieven ook van andere taal te voorzien (zie Figuur 13.4). Aanvankelijk zijn er geen sociale voorzieningen en is het ieder voor zich. Iedereen is vrij en voor zichzelf verantwoordelijk, in feite een natuurtoestand. Bij de opbouw van de verzorgingsstaat is een beweging zichtbaar van het individu naar het collectief van de staat. Men sluit een sociaal contract (pijl 1 in Figuur 13.4). Gaandeweg wordt steeds meer gebruik gemaakt van de verzorgingsstaat als collectieve creatie. In het individuele handelen ontstaat een collectief wantrouwen (onder andere vanwege te groot gebruik of misbruik van voorzieningen die het collectief moet opbrengen). Zo volgt een beweging naar veel controle. Het sociaal contract wordt ingewikkelder en krijgt steeds meer voorwaarden (pijl 2).<sup>76</sup> Met de participatiesamenleving wordt weer een beweging terug ingezet van het collectief naar het individu. In het sociaal contract worden verscheidene collectieve voorzieningen weggestreept (pijl 3). Deze drie bewegingen zijn nu geduid tussen individu en collectief en dan gaat het over de verzorgingsstaat en de participatiesamenleving.<sup>77</sup> Deze drie bewegingen zijn ook te duiden tussen gemeenten en rijksoverheid en dan gaat het over centralisatie en decentralisatie.<sup>78</sup> In een periode waarin een beweging terug zichtbaar is van collectief naar individu en ook van rijksoverheid naar gemeenten, is het goed om te kijken in hoeverre ook een beweging terug zichtbaar is van controle of wantrouwen naar vrijheid of vertrouwen (pijl 4). Schuyt (2013) stelt terecht dat binnen de context van de verzorgingsstaat begrippen als vrijheid, gelijkheid, solidariteit en sociale rechtvaardigheid om een nieuwe inhoudelijke invulling vragen.<sup>79</sup>

---

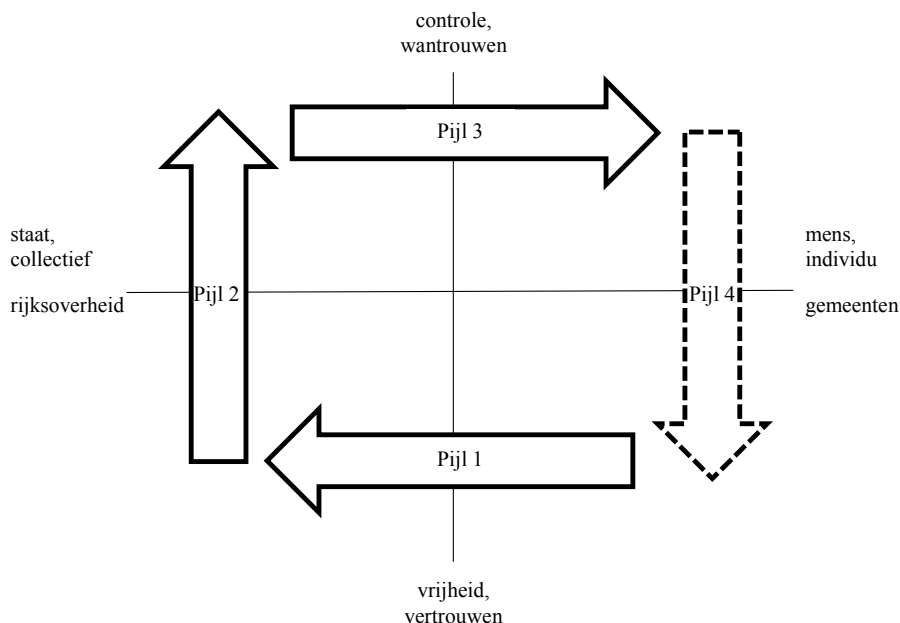
<sup>76</sup> Over deze fase stelt Fenger (2016, 2019) dat de verzorgingsstaat onderdeel is geworden van de systeemwereld waarin bureaucratische rationaliteit en uitvoeringslogica centraal staan. Daardoor is de verzorgingsstaat die van iedereen zou moeten zijn van niemand geworden.

<sup>77</sup> Zie hierover ook de ontwikkeling in paragraaf 2.2.

<sup>78</sup> Zie hierover ook de ontwikkeling in paragraaf 2.3.

<sup>79</sup> Problematisch is alleen dat het bijzonder ingewikkeld is om over deze begrippen politieke overeenstemming te bereiken. Dat bewijst het debat over de verzorgingsstaat van de afgelopen decennia.

Figuur 13.4: Ontwikkeling van sturing in andere taal



In deze figuur gaat het om de vraag of het collectief er in slaagt om het individu los te laten, of de rijksoverheid er in slaagt om de gemeenten los te laten. Op basis van de eerste indruk van enkele jaren decentralisaties en participatiesamenleving praktijk lijkt dat hier zeker nog wel in is te winnen. In de relatie tussen de staat en de mens is de overheidsbureaucratie niet noemenswaardig verminderd.<sup>80</sup> Het aanvragen van een voorziening bij de gemeente wordt soms zelfs moeilijker gemaakt door meer regels te stellen waar de inwoner aan dient te voldoen.<sup>81</sup> In de relatie tussen rijksoverheid en gemeenten speelt ook nog altijd de controledruk. De eerste voelt zich immers ‘systeemverantwoordelijk’<sup>82</sup> voor wat de tweede uitvoert en ook vindt er nadrukkelijke sturing plaats door middel van gerichte geldstromen.

In het bijzonder voor de relatie tussen de staat en de mens, tussen de gemeente en de inwoner is dit een problematische positie. Enerzijds zijn er inwoners die zich prima kunnen redden en nu ook zelf maatschappelijk initiatief nemen. Zij hebben vooral een gemeente nodig die hen de ruimte biedt (faciliterend) of misschien zo min mogelijk een gemeente nodig (terugtrekkend). Anderzijds gaat het in het sociaal domein vaak om kwetsbare inwoners die een bepaalde afhankelijkheidsrelatie hebben met de gemeente. Deze kwetsbare inwoners hebben een gemeente nodig die hen bestaanszekerheid biedt (Frederik, 2018). Een gemeente die actief naar hen omziet en iets voor hen doet, die sociale voorzieningen verschaft en ook vertrouwen geeft. Voor deze inwoners volstaat een gemeente die zich responsief opstelt niet.

<sup>80</sup> Bij de toegang tot zorg ervaren mensen knelpunten, zoals bureaucratische rompslomp, onvoldoende ondersteuning en gebrek aan zorgcontinuïteit (Nationale Ombudsman, 2018). De Nationale Ombudsman (2019a, 2019b) stuurt in oktober 2019 een brief aan alle colleges van burgemeester en wethouders én de minister van VWS over problemen in de levering en reparaties van Wmo-voorzieningen.

<sup>81</sup> Niet alleen de aanvragers van zorg ervaren bureaucratie, maar ook de verleners van die zorg. Professionals in de jeugdzorg ervaren sinds de decentralisaties zelfs meer bureaucratie (Van der Voet & Steijn, 2019a, 2019b).

<sup>82</sup> De Raad van State (2013) stelt dat de rijksoverheid in de eerste plaats verantwoordelijk is voor onderwerpen die niet goed decentraal belegd kunnen worden en daarnaast systeemverantwoordelijk is voor de wetten die in medebewind worden uitgevoerd.

In de participatiesamenleving draait het vooral om het individuele. De zelfredzaamheid van de burger is de beleidsmatig inhoudelijke kernboodschap. Echter, lang niet iedereen is zelfredzaam of kan dat worden en ook lang niet iedereen kan of wil afhankelijk zijn van anderen. Tussen wat van mensen verwacht wordt en wat zij daadwerkelijk aan kunnen, bestaat verschil (WRR, 2017). Daarom zou bestuurlijk en beleidsmatig ook aandacht moeten komen voor het collectieve, voor wat mensen aan elkaar verbindt. Het gaat om aandacht voor de onderlinge afhankelijkheidsrelaties tussen mensen, inclusief alle (on)mogelijkheden en gevoelens die daarmee samenhangen (Putters, 2013, 2017, 2018; Tonkens en Duyvendak, 2018).

#### **13.4 Slotbeschouwing: het verschil maken**

Dit onderzoek gaat over overheidssturing in de praktijk. Het gaat over de wijze waarop gemeenten invulling en uitvoering geven aan de decentralisaties en de participatiesamenleving. Vanuit de zojuist besproken ideeën over meer vrijheid voor en vertrouwen in de individuele inwoner en de gemeente, is het goed om af te sluiten met een pleidooi om het verschil te maken. Het verschil maken voor gemeenten als rijksoverheid en het verschil maken voor inwoners als gemeente.

Het verschil maken voor *gemeenten*

Al ruim tien jaar geleden publiceert de Commissie Toekomst Lokaal Bestuur onder leiding van Bovens het rapport 'Wil tot verschil. Gemeenten in 2015' (VNG, 2006). De commissie vindt dat 'de gemeente' niet bestaat en de zucht naar uniformiteit van gemeenten vervangen moet worden door waardering voor verschillen tussen gemeenten, om in te kunnen spelen op de vraag van de gemeenschap. Ook is de commissie van mening dat de gemeente voor de realisatie van beleid veel afhankelijker wordt van externe organisaties, zoals welzijnsinstellingen of woningcorporaties, zonder dat zij deze organisaties daartoe kan dwingen op grond van macht of positie. Voorts stelt de commissie met betrekking tot de gemeentelijke schaal dat sprake moet zijn van een balans tussen enerzijds bestuurskracht en doelmatigheid en anderzijds herkenbaarheid en de lokale gemeenschap. Tot slot is de commissie kritisch over de beperkte autonomie van gemeenten, de geringe mate waarin gemeenten kunnen beslissen over eigen belastingen en over de wijze waarop zij hun budget verdelen.

In de opvattingen van de commissie zijn de in het onderzoek gebruikte sturingsperspectieven terug te zien, in de wens om te komen tot bestuurskracht en doelmatigheid het perspectief *New Public Management* en in de afhankelijkheid van externe partijen het perspectief *New Public Governance*. Ook is de autonomie voor gemeenten en dus de ruimte voor verschil tussen gemeenten al eerder aan de orde geweest.

Uitgangspunt bij decentralisatie is een overdracht van taken en middelen, zodat het mogelijk wordt om er als gemeenten ook echt zelf over te gaan. Dit is op zich een goed voornemen, gelet op onder andere de toename in verschillen tussen stedelijke en plattelandsregio's (Van den Berg, 2018) en dus ook tussen de verschillende gemeenten in het land. Bij de decentralisaties per 2015 blijkt dat er weliswaar sprake is van een overdracht van taken en middelen, maar dat de gemeenten nog niet zozeer ervaren dat ze er zelf over gaan. In het onderzoek is immers een duidelijk gelijk beeld bij de gemeenten geconstateerd. Ze zetten in op meer zelfredzaamheid van de burger en minder overheidsbemoeienis. Ze voelen zich gedwongen tot deze benadering vanwege de teruglopende financiële ruimte voor het sociaal domein. Recentelijke voorbeelden laten zien dat de rijksoverheid de sturingsruimte voor gemeenten eerder verkleint dan vergroot. In de Wmo 2015 wordt opgenomen dat gemeenten een vast tarief (abonnementstarief) voor de eigen bijdragen aan Wmo-voorzieningen (zoals thuiszorg) moeten gaan rekenen (VNG, 2019a). In de Participatiewet wordt opgenomen dat gemeenten iedereen die onder de Participatiewet valt een passend aanbod (werkzaamheden als verplichte tegenprestatie voor de uitkering) moeten doen (VNG, 2019b). Door dit soort maatregelen wordt het gemeenten (nog) moeilijker gemaakt om eigen keuzes te maken en dit heeft (nog) meer gelijkvormigheid tot gevolg.<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> Gelet op hoe sturend de rijksoverheid zich hier manifesteert ten aanzien van gemeentelijke taken kan nu bij nader inzien misschien beter van *deconcentratie* dan van *decentralisatie* gesproken worden (Prakke et al., 2001). De Algemene Rekenkamer (2013) wijst al ruim voor de decentralisaties van 2015 op het belangrijke onderscheid tussen decentralisatie en deconcentratie.

Terug naar de commissie Bovens en haar boodschap dat gemeenten niet allemaal gelijk zijn, maar van elkaar verschillen. Een decentralisatie van taken biedt kansen om juist op deze verschillen in te spelen. Het is van belang om als rijksoverheid niet te sturend te zijn met financiële en juridische kaders, maar juist het verschil te maken voor gemeenten. Dit is mogelijk door voldoende ruimte te bieden voor een lokale belangenafweging. Hierbij gaat het over de financiën (geldstromen tussen rijksoverheid en gemeenten, omvang lokale belastinggebied) en de lokale zeggenschap daarover (Veldhuijzen, 2018, ROB 2019a). Ook gaat het over de eigen regelruimte (beleidsvrijheid) in de uitvoering van wetten (ROB 2017a, 2017b, 2019a, 2020).<sup>84</sup> Lokale ruimte om afwegingen te maken, biedt de mogelijkheid om het toch anders te doen dan de landelijke lijn of andere gemeenten te volgen.<sup>85</sup> Wat betreft die lokale belangenafweging gaat het ook om de participatie van betrokken inwoners en het functioneren van de democratie binnen de gemeente. Zoals Putters (2013, 2017, 2018) en Cohen (2015) terecht stellen, zijn beide noodzakelijk. Ga met elkaar het gesprek aan over het lokaal sociaal contract. Nu het gemeentelijke sociaal domein groter is geworden, is de betrokkenheid van de inwoner bij de gemeente ook urgenter geworden. Dit kan indirect via de raad in debat over te maken keuzes en de lokale rekenkamerfunctie met onderzoek hoe het gaat in de uitvoering van nieuwe taken. Dit kan zeker ook direct door burgerparticipatie te stimuleren én overheidsparticipatie mogelijk te maken. Kijk naar wat praktisch mogelijk en realistisch haalbaar is.

En dat leidt -ondanks de bevindingen in dit onderzoek- tot de stelling:

*De ene gemeente is de andere niet.*

*Dat vraagt vanuit de rijksoverheid meer ruimte voor gemeenten om zelf beleidsmatige en financiële keuzes te maken in het sociaal domein. Om zo het verschil te maken.*

Het verschil maken voor *inwoners*

Eveneens al ruim tien jaar geleden publiceert Frissen het boek 'De staat van verschil' (2007). Hierin bekritiseert hij het gelijkheidsdenken vanuit de overheid, de gedachte dat alle mensen gelijk zijn en dus ook gelijk behandeld moeten worden. Hij stelt dat mensen in elk denkbaar opzicht verschillend zijn en pleit daarom juist voor differentie, het maken van verschil tussen mensen. Ook is hij kritisch over de bureaucratie die de toepassing van het gelijkheidsdenken binnen de verzorgingsstaat tot gevolg heeft. En zo komt hij met een 'lofzang op de ongelijkheid'.

In de opvatting van Frissen is een duidelijke afkeer van het functioneren van de verzorgingsstaat en de klassieke bureaucratische rechtmatige overheid, oftewel het perspectief *Public Administration* te herkennen. Met zijn lofzang op de ongelijkheid' beoogt hij meer ruimte voor het individuele, dat sluit meer aan bij het perspectief *Societal Responsibility*.

In de ontwikkeling van de overheid en de verzorgingsstaat is de ontwikkeling van de perspectieven op overheidssturing zichtbaar. In de verzorgingsstaat is een rechtmatige verstrekking van voorzieningen aan inwoners erg belangrijk. Ieder geval dient gelijk behandeld te worden en hiervoor zijn allerlei procedures. Hierin is het perspectief *Public Administration* zichtbaar. In een later stadium gaat het steeds meer om een doelmatige verstrekking van voorzieningen aan inwoners. Dit moet zo efficiënt mogelijk gebeuren en hier zijn allerlei budgettaire beperkingen en indicatoren aan verbonden. Hierin is het perspectief *New Public Management* terug te zien.

---

<sup>84</sup> De beleidsvrijheid voor gemeenten om eigen keuzes te maken in het sociaal domein is vooralnog erg beperkt. De ROB (2019a: 17-18) beoordeelt de beleidsvrijheid op een schaal van 1 (geen) tot 10 (volledig): het cluster Inkomen en participatie scoort een 2, Jeugd een 3 en Maatschappelijke ondersteuning een 4.

<sup>85</sup> Hiervoor is ook een andere opstelling van de rijksoverheid vereist. In de praktijk blijkt dat deze nog te gemakkelijk vervalt in haar oude hiërarchische rol van monitoren en bijsturen en is nog geen sprake van gelijkwaardigheid met gemeenten (ROB, 2019b, Fraanje, 2019a, 2019b).

Sinds de decentralisaties krijgen gemeenten steeds meer aandacht voor de maatschappelijke vraag van de individuele inwoner. Niet langer wordt automatisch een voorziening X, Y of Z aangeboden, maar wordt gekeken naar wat de desbetreffende inwoner nodig heeft en ook of het aan de gemeente is om daarin te voorzien of dat wellicht ook wel een andere oplossing mogelijk is. In deze omslag in het denken en handelen is de verschuiving naar de perspectieven *New Public Governance* en *Societal Responsibility* waar te nemen. Zo komt er naast de inhoudelijke ambities ook meer aandacht voor de gemeentelijke dienstverlening. In de praktijk wordt gewerkt met methodieken die beogen van een intern gerichte naar een extern gerichte benadering te komen om zo te werken aan een oplossing voor de vraag van de inwoner.<sup>86</sup>

Terug naar Frissen en zijn boodschap dat we niet uit moeten gaan van gelijkheid tussen mensen, maar van verschil. Gelijke gevallen dienen gelijk behandeld te worden, ongelijke gevallen mogen dus ongelijk worden behandeld (Prakke et al., 2001). Deze regel bevat de mogelijkheid om als gemeente het verschil te maken tussen inwoners (Damen et al., 2003). Het is -indachtig Frissen- van belang om als gemeente niet te juridisch te redeneren (want een overgang van rechten naar voorzieningen, Meurs, 2018), maar juist het verschil te maken tussén en daarmee ook vóór inwoners. In het bijzonder voor de inwoners die niet veerkrachtig zijn en die zich niet weten te redden in een participatiesamenleving (WRR, 2017). Zij hebben die gemeentelijke dienstverlening het hardste nodig (Frederik, 2018).<sup>87</sup> Daarom is het wenselijk op het gemeentelijk niveau collectief afspraken (het lokaal sociaal contract) te maken op welke dienstverlening individuele inwoners mogen rekenen indien zij zich tot de gemeente richten met een (hulp)vraag.<sup>88</sup> Door in de dagelijkse praktijk van de gemeentelijke dienstverlening uit te gaan van de vraag van de individuele inwoner, is het mogelijk om een daarop toegespitste en passende oplossing te kunnen bieden (die voldoet aan het lokaal sociaal contract). Uiteraard kan deze oplossing van geval tot geval verschillen, immers inwoners verschillen ook van elkaar (in hun taal- en digitale vaardigheden, in hun fysieke (on)mogelijkheden, enzovoort). De inwoner met een complexe hulpvraag vraagt om voldoende tijd en persoonlijke aandacht, nabij in de eigen buurt en een geschikte maatwerkoplossing. De inwoner met een eenvoudige hulpvraag vraagt om een snelle, gedigitaliseerde standaardoplossing. En de zelfredzame initiatiefrijke inwoner vraagt (weliswaar impliciet) juist om voldoende vrijheid en vertrouwen en hooguit alleen waar dat nodig is nog om wat ondersteuning.

En dat leidt tot de stelling:

*De ene inwoner is de andere niet.*

*Dat vraagt vanuit de gemeente meer aandacht voor wat inwoners wel of juist niet nodig hebben om daar met de dienstverlening gericht op in te spelen. Om zo het verschil te maken.*

---

<sup>86</sup> Hart (2012, 2017) hanteert een model met de systeemwereld (regels, protocollen en prestatie indicatoren), de leefwereld (waarde creatie tussen professional en de klant) en de bedoeling (waar het uiteindelijk om draait). Kruiter et al. (2015) hebben een waardendriehoek met drie waarden: legitimiteit (toepassing wet- en regelgeving), rendement (doelmatige inzet van middelen) en betrokkenheid (draagvlak in samenleving). De Baas (2017) behandelt de overgang van regelorganisatie naar casusorganisatie, van het handelen vanuit regels naar het bieden van maatwerk.

<sup>87</sup> Het gaat er om wat de inwoner nodig heeft in de zin van noden en dus niet van wensen (Schuyt, 2013). Ondanks dit onderscheid is natuurlijk ook weer discussie mogelijk over waar de grens tussen noden en wensen ligt. Voor deze politieke definiëring hebben we dan weer rechten.

<sup>88</sup> In zijn onderzoek naar vraagverlegenheid wijst Reijnders (2020) op de verborgen ongelijkheid in het sociaal domein tussen zij die wel de weg naar hulp en ondersteuning weten te vinden en hulpbehoevendenden die dat niet lukt en onzichtbaar zijn. Gemeenten dienen dus zeker aandacht te hebben voor deze groep mensen.



# Bronnen

## Literatuur

- Aerts, R., De Liagre Böhl, H., De Rooy, P. & Te Velde, H. (1999) *Land van kleine gebaren. Een politieke geschiedenis van Nederland 1780 – 1990*, Nijmegen: SUN.
- Arthur, W.B. (1989) 'Competing technologies, increasing returns, and lock-in by historical events', in: *Economical Journal*, Vol. 99, No. 394, blz. 116-131.
- Baarda, D.B. & De Goede, M.P.M. (2006) *Basisboek Methoden en Technieken. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwantitatief onderzoek*, Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Baas, de, J.H., (2017) *Voorbij de eeuw van bureaucratie - Van regelorganisatie naar casusorganisatie*, Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- Bannink, D., Bosselaar, J.H., Van der Veer, J. & Trommel, W. (2014) 'De gedecentraliseerde integratie van het sociale domein', in: *Beleid en Maatschappij*, 41 (1), blz. 65-73.
- Beek, F.A. van (2019) *Hernieuwbare energie voor iedereen. Een multi theoretisch analyse raamwerk voor bestuurders en ontwikkelaars voor sturing op publieke waarde in duurzame ontwikkeling en transitie* (diss.).
- Bekkers, V. (1994) *Nieuwe vormen van sturing en informatisering* (diss.), Delft: Eburon.
- Bekkers, V. (2007) *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*, Den Haag: Lemma.
- Bekkers, V. (2007) 'Imago en Legitimiteit', in W. Kickert, L. Cachet, F.B. Van der Meer & L. Schaap, (red.), *Liefde voor het Openbaar Bestuur en Liefde voor de Bestuurskunde* (blz.45-54), Delft: Eburon.
- Benington, J. & Moore, M.H. (2011) *Public Value. Theory & Practice*, Houndmills: Pallgrave Macmillan.
- Berg, J. van den, Bosselaar, J.H. & Van der Veer, J. (2013) 'Decentraliseren zonder recentralisatiereflex', in: *RegelMaat*, 28 (5), blz. 289-311.
- Blomgren Bingham, L., Nabatchi, T. & O'Leary, R. (2005) 'The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government', in: *Public Administration Review*, Vol. 65, No. 5, blz. 547-558.
- Blond, P. (2009) 'Rise of the Red Tories', in: *Prospect Magazine*, Issue 155 – February.
- Blond, P. (2010) *Red Tory: How Left and Right Have Broken Britain and How We Can Fix it*. London: Faber.
- Bockel, van, J.A. (2009) *Gevormde kaders. Bureaucratische en professionele regulering van het werk van ambtenaren in de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden* (diss.).
- Bokhorst, M. (2015) 'De koers van zorgcoöperaties. Samenwerken zonder te verworden tot parapadepaard of werkpaard van de participatiesamenleving', in: *Bestuurskunde*, 24 (2), blz. 27-39.
- Bokhorst, M., Edelenbos, J., Koppenjan, J. & Oude Vrielink, M. (2015) 'Burgercoöperaties. Speler of speelbal in de nieuwe verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving', in: *Bestuurskunde*, 24 (2), blz. 3-16.
- Boom, J.P.H. (2017) *Archeologie van Besluitvorming. Een onderzoek naar de voorgeschiedenis van twee grote projecten, de Betuweroute en ICT in het Onderwijs* (diss.).
- Bosmans, J. & Oud, P.J. (1997) *Staatkundige vormgeving in Nederland I. 1840-1940*, Assen: Van Gorcum.
- Bosmans, J. (1999) *Staatkundige vormgeving in Nederland II. De tijd na 1940*, Assen: Van Gorcum.
- Bouckaert, G., Hondeghem, A., Voets, J., Op de Beeck, S. & Cautaert, E. (2011) *Handboek Overheidsmanagement. Overheid in beweging*, Brugge: Vanden Broele.
- Bornstein, D. & Davis, S. (2010) *Social Entrepreneurship: What everyone needs to know*, Oxford: Oxford University Press.
- Bovens, M.A.P., 't Hart, P., Van Twist, M.J.W. & Rosenthal, U. (2001) *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*, Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Bourgon, J. (2007) 'Responsive, responsible and respected government: towards a New Public Administration theory', in: *International Review of Administrative Sciences*, Vol 73, No. 1, blz. 7–26.
- Bourgon, J. (2011) *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century. Queen's Policy Studies*, Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Brandsen, T., Van de Donk, W. & Putters, K. (2005) 'Griffins or Chameleons? Hybridity as a Permanent and Inevitable Characteristic of the Third Sector', in: *International Journal of Public Administration*, 28:9-10, blz. 749–765.
- Breeman, G.E., Van Noort, W.J. & Rutgers, M.R. (2008) *De bestuurlijke kaart van Nederland. Het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief*, Bussum: Coutinho.
- Bryson, J.M., Crosby, B.C. & Bloomberg, L. (2014) 'Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management', in: *Public Administration Review*, Vol. 74, Iss. 4, blz. 445–456.

- Bulley, D. & Sokhi-Bulley, B. (2014) 'Big Society as Big Government: Cameron's Governmentality Agenda', in: *The British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 16, blz. 452-470.
- Cairney, P. (2012) *Understanding public policy. Theories and issues*, Suffolk: Pallgrave Macmillan.
- Casey, John (2011) 'A New Era of Collaborative Government-Nonprofit Relations in the U.S.?', in: *Nonprofit Policy Forum*, Vol. 2: Iss. 1, Article 3.
- Christensen, T. & Laegreid, P. (2007) 'Whole-of-Government Approach', in: *Public Administration Review*, 67 (6), blz. 1059-1066.
- Christensen, T. & Laegreid, P. (2012) 'Governance and Administrative Reforms', in: D. Levi-Faur (red.), *The Oxford Handbook of Governance* (blz. 255-267), Oxford: Oxford University Press.
- Damen, L.J.A., Nicolai, P., Boxum, J.L., Klap, A.P., Neerhof, A.R., Olivier, B.K., Schueler, B.J., Vermeer, F.R. & Vucsan, R.L. (2003) *Bestuursrecht 1. Systeem, Bevoegdheid, Besluitvorming, Handhaving*, Den Haag: Boom.
- David, P.A. (1985) 'Clio and the Economics of QWERTY', in: *The American Economic Review*, Vol. 75, No. 2, blz. 332-337.
- Dees, J.G. (2007) 'Taking Social Entrepreneurship Seriously', in: *Society*, Volume 44, Number 3, blz. 24-31.
- Demers, C. (2007) *Organizational Change Theories. A Synthesis*, Montréal: Sage.
- Denhardt, J.V. & Denhardt, R.B. (2002) *The New Public Service. Serving, not Steering*, Armond / London, M.E. Sharpe.
- Denhardt, J.V. & Denhardt, R.B. (2015) 'The New Public Service Revisited', in: *Public Administration Review*, Vol. 75, Iss. 5, blz. 664-672.
- Derksen, W. & Schaap, L. (2004) *Lokaal Bestuur*, Den Haag: Elsevier Overheid.
- DiMaggio, P.J. & Powell, W.W. (1983) 'The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields', in: *American Sociological Review*, 48, blz. 147-160.
- DiMaggio, P.J. & Powell, W.W. (1991) *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- Dölle, A.H.M., Elzinga, D.J. & Engels, J.W.M. (2004) *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer: Kluwer.
- Dom, L. (2005) 'Het nut van Giddens' structuratietheorie voor empirisch onderzoek in de sociale wetenschappen', in: *Mens & Maatschappij*, nr. 1, blz. 69-91.
- Doran, G. T. (1981) 'There's a SMART way to write management's goals and objectives', in: *Management review*, 70 (11), blz. 35-36.
- Dunleavy, P., & Hood, C. (1994) 'From old public administration to new public management', in: *Public money & management*, 14 (3), blz. 9-16.
- Dunleavy, P., Margetts, H. Bastow, S. & Tinkler, J. (2006) 'New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance' in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, blz. 467-494.
- Eijck, van, K.H.J. (2014) *Crafting spaces. Strategies of Social Entrepreneurs for Managing Agendas* (diss.).
- Eijk, C. van (2017) *Engagement of citizens and public professionals in the co-production of public services* (diss.).
- Evers, J. (2007) *Kwalitatief interviewen: kunst én kunde*, Amsterdam: Boom Lemma.
- Evers, J. (2015) *Kwalitatieve analyse: kunst én kunde*, Amsterdam: Boom Lemma.
- Fenger, M. (2019) 'Van wie is de verzorgingsstaat?', in: *Bestuurskunde*, 28 (2), blz. 39-44.
- Frederik, J. (2018) 'Het failliet van de Nederlandse sociaaldemocratie en wat we er aan kunnen doen', in: *Dit was het nieuws niet*, Amsterdam: de Correspondent.
- Frissen, P. (2007) *De staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid*, Amsterdam: Van Gennep.
- Frissen, P. (2012) 'De burger is een junk', in: *Van goede bedoelingen, de dingen die nooit voorbijgaan. Kleine verhalen over de staat van Nederland*, Amsterdam: Van Gennep.
- Frissen, P. (2014) 'Taptoe: de echte helden van de terugtocht', in: *Bestuurskunde*, 23 (3), blz. 66-68.
- Genugten, M. van, Honigh, M. & Trommel, W., 'Passie voor de publieke zaak; een relic uit het verleden of een stille kracht?', in: M. van Genugten, M. Honigh & W. Trommel (red.) (2013) *Passie voor de publieke zaak* (blz. 7-18), Den Haag: Boom Lemma.
- Giddens, A. (1984) *The constitution of society. Outline of the theory of structuration*, Cambridge: Polity.
- Groeneveld, S., Van der Hoek, M., Van Noort, W., Schaik, J., Van der Voet, J. 'Dilemma's van publieke managers', in: S. Groeneveld, M. van der Hoek, W. van Noort, J. Schaik & J. van der Voet (red.) (2018) *Publiek Management* (blz.13-28), Bussum: Coutinho.
- Hart, P. 't (2012) 'Van verzorgingsstaat tot waarborgstaat', in: *Van verzorgingsstaat naar waarborgstaat. Nieuwe kansen voor overheid en samenleving* (blz. 23-32), Den Haag: Boom Lemma.
- Hart, P. 't (2014) *Ambtelijk vakmanschap 3.0. Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager*, Den Haag: NSOB.



- Hart, W. (2012) *Verdraaide organisaties. Terug naar de bedoeling*, Deventer: Vakmedianet.
- Hart, W. (2017) *Anders vasthouden*, Deventer: Vakmedianet.
- Heijden, M. van der & Schalk, J., 'Interorganisationele netwerken in publiek management', in: S. Groeneveld, M. van der Hoek, W. van Noort, J. Schaik & J. van der Voet (red.) (2018) *Publiek Management* (blz. 55-68), Bussum: Coutinho.
- Hemerijck, A. (2003) 'Vier kernvragen van beleid', in: *Beleid en maatschappij*, jaargang 30, nr. 1, blz. 2-19.
- Hood, C. (1991) 'A public management for all seasons?', in: *Public Administration*, 69, blz. 3-19.
- Hood, C. (2005) 'Public Management: The word, the movement, the science.', in: E. Ferlie, L.E. Lynn & C. Pollitt (red.), *The Oxford Handbook of Public Management* (blz. 7-26), Oxford: Oxford University Press.
- Hoogerwerf, A., 'Beleid, processen en effecten', in: A. Hoogerwerf & M. Herweijer (red.) (2003) *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap* (blz. 17-34), Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Hughes, O.E. (2012) *Public Management & Administration*, London: Palgrave Macmillan.
- Hurenkamp, M., Nierop, A. & Sie Dhian Ho, M. (2013) *Tegenwicht. Waarom waarden ertoe doen*, Amsterdam: Van Genneep.
- Hurenkamp, M. & Sie Dhian Ho, M. (2013) *Vooruit. De verzwegen politiek van het dagelijks leven*, Amsterdam: Van Genneep.
- Kampen, T.G. (2014) *Verplicht vrijwilligerswerk. De ervaringen van bijstandschilten met een tegenprestatie voor hun uitkering* (diss.).
- Kickert, W., Aquina, H. & Korsten, A.F.A. (1985), *Planning binnen perken*. Zeist: Kerckebosch.
- Klijn, E.H. (2008) *'It's the management, stupid!'* Over het belang van management bij complexe beleidsvraagstukken, Den Haag: Lemma.
- Klijn, E.H. (2012) 'New Public Management and Governance: a comparison', in: D. Levi-Faur (red.), *The Oxford Handbook of Governance* (blz. 201-214), Oxford: Oxford University Press.
- Koningsveld, H. (2006) *Het verschijnsel wetenschap*, Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Koppenjan, J., Termeer, K. & Karré, P.M. (2018) 'Wat maakt slimme sturing slim?', *Bestuurskunde*, 27 (2), blz. 3-13.
- Krippendorff, K. (1989) 'Content analysis', in: E. Barnouw, G. Gerbner, W. Schramm, T. L. Worth, & L. Gross (red.), *International encyclopedia of communication*, Vol. 1, blz. 403-407, New York: Oxford University Press.
- Kruiter, A.J. (2010) *Mild despotisme in Nederland? Onze democratie en verzorgingsstaat door de ogen van Alexis de Tocqueville* (diss.).
- Kruiter, A.J. (2011) 'De dreiging van mild despotisme. Blonds Big Society: de geest uit de fles', in: *Tijdschrift voor sociale vraagstukken*, no. 10 / november, blz. 12-17.
- Kruiter, A.J. & De Lange, S.L. (2014) 'Over kennislacunes en lokale mogelijkheden', in: *Beleid en Maatschappij*, 41 (1), blz. 50-52.
- Kruiter, H., Kruiter, A.J. & Blokker, E. (2015), *Hoe waardeer je een maatschappelijk initiatief. Handboek voor publieke ondernemers*, Deventer: Wolters Kluwer.
- Lane, J. (2000), *New Public Management: An Introduction*, London: Routledge.
- Levi-Faur, D. (2012) 'From big "big Government" to "Big Governance"?', in: D. Levi-Faur (red.), *The Oxford Handbook of Governance* (blz. 3-18), Oxford: Oxford University Press.
- Lindblom, C.E. (1959) 'The Science of "Muddling Through"', in: *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 2, blz. 79-88.
- Lindblom, C.E. (1979) 'Still muddling, not yet through', in: *Public Administration Review*, Vol. 39, No. 6, blz. 517-526.
- Lynn, L.E. (2005) 'Public Management. A concise history of the field', in: E. Ferlie, L.E. Lynn & C. Pollitt (red.), *The Oxford Handbook of Public Management* (blz. 7-26), Oxford: Oxford University Press.
- Lynn, L.E. (2006) *Public Magement: old and new*, New York: Routledge.
- Mahoney, J. & Thelen, K. (2010) 'A theory of gradual Institutional Change', in: J. Mahoney & K. Thelen, *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power* (blz. 1-37), Cambridge: Cambridge University Press.
- March, J.G. & Olsen, J.P. (1989) *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*, New York: Free Press.
- March, J.G. & Olsen, J.P. (1995) *Democratic government*, New York: Free Press.
- March, J.G. & Olsen, J.P. (2011) 'The Logic of Appropriateness', in: R.E. Goodin (red.), *The Handbook of Political Science* (blz. 476-497), Oxford: Oxford University Press.
- Marks, G. (1993) 'Structural policy and Multi-level governance in the EC' in: A. Cafruny & G. Rosenthal (red.), *The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond* (blz. 391-411), Boulder: Longman.

- Marks, G., Hooghe, L. & Black, K. (1996) 'European Integration from the 1980s: State Centric v Multi-level Governance', in: *Journal of Common Market Studies*, 34 (3), blz. 341-378.
- Meer, F.M. van der (2009) 'Public Sector reform in Western Europe and the rise of the enabling state: an approach to analysis', in: R. Mathur (red.), *Glimpses of Civil Service reform* (blz. 171-195), Hyderabad: Icfai Press.
- Meer, F.M. van der (2012b) 'De waarborgstaat en de consequenties voor het openbaar bestuur en de publieke dienst', in: T. Kwakkelstein, A. van Dam & A. van Ravenzwaaij (red.), *Van verzorgingsstaat naar waarborgstaat. Nieuwe kansen voor overheid en samenleving* (blz. 11-22), Den Haag: Boom Lemma.
- Meier, K.J. & Gill, G.C. (2005) 'Bureaucracy in the twenty-first century', in: E. Ferlie, L.E. Lynn & C. Pollitt (red.), *The Oxford Handbook of Public Management* (blz. 7-26), Oxford: Oxford University Press.
- Meyer, J. & Rowan, B. (1977) 'Institutionalized organisations: Formal structure as myth and ceremony', in: *American Journal of Sociology*, 83, blz. 340-363.
- Mintzberg, H. (1973) 'Strategy-Making in Three Modes', in: *California Management Review*, Winter, Vol. XVI/no.2, blz. 44-53.
- Mintzberg, H. (1978) 'Patterns in strategy formation', in: *Management Science*, 24/9, blz. 934-948.
- Mintzberg, H. (1987) 'The Strategic Concept I: Five Ps for Strategy', in: *California Management Review*; Fall; 30, 1 blz. 11-24.
- Mintzberg, H. (1990) 'The Design School: reconsidering the basic premises of strategic management', in: *Strategic Management Journal*, Vol. 11, no.3, blz. 171-195.
- Mintzberg, H. & Lampel, J. (1999) 'Reflecting on the Strategy Process', in: *Sloan Management Review*, Spring, blz. 21-30.
- Mintzberg, H. & Waters, J.A. (1985) 'Of Strategies, Deliberate and Emergent', in: *Strategic Management Journal*, Vol. 6, blz. 257-272.
- Mizuchi, M.S. & Fein, L.C. (1999) 'The Social Construction of Organizational Knowledge: A Study of the Uses of Coercive, Mimetic, and Normative Isomorphism', in: *Administrative Science Quarterly*, Vol. 44, no. 4, blz. 653-683.
- Munneke, S.A.J. (2013) 'Decentralisatie op grote schaal. Aandachtspunten en uitgangspunten voor de decentralisaties in het sociale domein', in: *RegelMaat*, 28 (5), blz. 283-297.
- Nederhand, J. (2019) *The Governance of Self-Organization. Analyzing the governance relationship between municipalities and community-based collectives* (diss.).
- Nelissen, N., De Goede, P. & Van Twist, M. (2004) *Oog voor openbaar bestuur. Een beknopte geschiedenis van de bestuurskunde*, Den Haag: Elsevier Overheid.
- Noordam, F.M. (2006) *Socialezekerheidsrecht*, Deventer: Kluwer.
- Noordegraaf, M. (2004) *Management in het publieke domein. Issues, instituties en instrumenten*, Bussum: Coutinho.
- Noordegraaf, M., Geuijen, K. & Meijer, A. (red.) (2011) *Handboek publiek management*, Den Haag: Boom.
- Noordegraaf, M. (2015) *Public Management. Performance, Professionalism and Politics*, London: Palgrave Macmillan.
- Noort, W. van, Van den Berg, C. & Schmidt, E., 'Politiek bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen', in: S. Groeneveld, M. van der Hoek, W. van Noort, J. Schaik & J. van der Voet (red.) (2018) *Publiek Management* (blz. 29-54), Bussum: Coutinho.
- O'Flynn, J. (2007) 'From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications', in: *The Australian Journal of Public Administration*, Vol. 66, No. 3, blz. 353-366.
- O'Flynn, J. & Wanna, J. (2008) *Collaborative Governance. A new era of public policy in Australia?*, Canberra: ANU E Press.
- Oliver, C. (1991) 'Strategic responses to institutional processes', in: *Academy of Management Review*, Vol. 16, nr. 1, blz. 145-179.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992) *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, New York: Plume.
- Osborne, S.P. (2006) 'The New Public Governance?', in: *Public Management Review*, 8:3, blz. 377-387.
- Osborne, S.P. (red.) (2010) *The New Public Governance. Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, Londen: Routledge.
- Ossewaarde, R. (2014) 'De mythe van de terugtrekkende overheid: een verhaal over Europese idealen en erotische tekorten', in: *Bestuurskunde*, 23 (3), blz. 7-15.
- Paridon, K. van (2007) 'Het Imago van Economen', in: W. Kickert, L. Cachet, F.B. Van der Meer & L. Schaap (red.), *Liefde voor het Openbaar Bestuur en Liefde voor de Bestuurskunde* (blz.45-54), Delft: Eburon.
- Pierre, J. (2012) 'Governance and Institutional Flexibility', in: D. Levi-Faur (red.), *The Oxford Handbook of Governance* (blz. 187-200), Oxford: Oxford University Press.

- Pierson, P. (2000) 'Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics', in: *American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, blz. 251-267.
- Pollit, C. & Bouckaert, G. (2011) *Public Management Reform. A Comparative Analysis-New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*, Oxford: University Press.
- Prakke, L., De Reede, J.L. & Van Wissen, G.J.M. (2001) *Van der Pot – Donner. Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Putnam, R.D. (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern*. Princeton: University Press.
- Putnam, R.D. (2000) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Raijmakers, L.M. (2014) *Leidende motieven bij decentralisatie. Discours, doelstelling en daad in het Huis van Thorbecke* (diss.).
- Reijnders, M.A.W. (2020) *Non-take up of social support and the implication for social policies* (diss.).
- Rhodes, R.A.W. (1996) 'The new governance: governing without government', in: *Political Studies*, 44 (4), blz. 652-667.
- Rhodes, R.A.W. (2012) 'Waves of Governance', in: *The Oxford Handbook of Governance* (blz. 33-48), Oxford: Oxford University Press.
- Ringeling, A.B. (1993) *Het Imago van de Overheid*, Den Haag: VUGA
- Roo, A. de & Jagtenberg, R. (2018) 'Lokaal bestuur en burgerkracht: slimme sturing in het sociale domein', in: *Bestuurskunde*, 27 (2), blz. 31-38.
- Schillemans, T. (2014) 'Veelvormige frontoorlog. Empirische analyse van terugtocht, optocht, stilstad of hervorming van de Nederlandse staat', in: *Bestuurskunde*, 23 (3), blz. 16-27.
- Schillemans, T. & Frissen, P. (2014) 'Het organiseren van de terugtocht: voorbereidende beschietingen', in: *Bestuurskunde*, 23 (3), blz. 3-6.
- Schram, J., Van Twist, M. & Van der Steen, M. (2016) *Kansrijk maar kwetsbaar. Burgeraudits als nieuwe vorm van burgerparticipatie*, Den Haag: NSOB.
- Schulz, M. (2004) 'Logic of Consequences and Logic of Appropriateness', in: *Palgrave Encyclopedia of Strategic Management*.
- Schulz, M., Van der Steen, M. & Van Twist, M. (2013) *De koopman als dominee. Sociaal ondernemerschap in het publieke domein*, Den Haag: NSOB.
- Schulz, M., Scherpenisse, J., Van der Steen, M. & Van Twist, M. (2016) *Systematisch maatwerk. Green Deals als vorm van strategische netwerksturing*, Den Haag: NSOB.
- Schulz, M., Den Heijer, I., Herman de Baas J. & Van der Steen, M. (2017) *Sturen en stromen Overheid in een samenleving waarin iedereen stuurt*, Den Haag: NSOB.
- Scott, R. (1998) *Organizations: Rational, natural and open systems (4th ed.)*, Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Sie Dhian Ho, M. (2013) *Van waarde. Sociaal-democratie voor de eenentwintigste eeuw*, Amsterdam: Van Gennep.
- Simon, H.A. (1955) 'A Behavioral Model of Rational Choice', in: *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 69, No. 1, blz. 99-118.
- Simon, H.A. (1956) 'Rational choice and the structure of the environment', in: *Psychological Review*, Vol. 63, No. 2, blz. 129-138.
- Skelcher, C., Mathur, N. & Smith, M. (2005) 'The public governance of collaborative spaces: discourse, design and democracy', in: *Public Administration*, 83 (3), blz. 573-596.
- Sørensen, E. & Triantafyllou, P. (2009) 'Conclusion' in: E. Sørensen & P. Triantafyllou (red.), *The Politics of Self-Governance*, New York: Routledge.
- Sørensen, E. (2012) 'Governance and innovation in het public sector', in: D. Levi-Faur (red.), *The Oxford Handbook of Governance* (blz. 3-18), Oxford: Oxford University Press.
- Steen, van der, M. & Van Twist, M. (2012) *Tussen traditie en moderniteit. 100 jaar lokaal bestuur in beeld*, Den Haag: VNG.
- Steen, van der, M., De Hoog, J.R., Wendt, A.R. & Van Twist, M.J.W. (2013a) *Omgaan met het onbekende. Een reflectie op de voorbereiding op de drie decentralisaties*, Den Haag: NSOB.
- Steen, van der, M., Van Twist, M.J.W., Chin-A-Fat, N. & Kwakkelstein, T. (2013b) *Pop-up publieke waarde. Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*, Den Haag: NSOB.
- Steen, van der, M. & Van Twist, M. (2014) 'Weerbaar of wendbaar zijn? Strategische opties in de voorbereiding op de drie decentralisaties', in: *Beleid en Maatschappij*, 41 (1), blz. 58-64.
- Steen, van der, M., Chin-A-Fat, N., Van Twist, M. & Scherpenisse, J. (2014a) *Naar een ge(s)laagde strategie. Een evaluatie van het Interdepartementaal Programma BioBased Economy*, Den Haag: NSOB.

- Steen, van der, M., Scherpenisse, J., Hajer, M., Van Gerven, O.J. & Kruitwagen, S. (2014b) *Leren door te doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*, Den Haag: NSOB.
- Steen, van der, M., Scherpenisse, J. & Van Twist, M. (2015) *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*, Den Haag: NSOB.
- Steen, van der, M., Scherpenisse, J., De Jong, I., Boonstra, F. & Arnouts, R. (2016) *De volgende stap. Sturen met maatschappelijke energie in het natuurdomein*, Den Haag: NSOB.
- Steen, van der, M., Chin-A-Fat, N., Ophoff, P. & Frissen, P. (2018) *Wie neemt de schuld? Over de aanpak van problematische schulden in Den Haag*, Den Haag: NSOB.
- Stewart, J., & Walsh, K. (1992) 'Change in the management of public services', in: *Public administration*, 70 (4), blz. 499-518.
- Stoker, G. (2006) 'Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?', in: *The American Review of Public Administration*, 36, blz. 41-57.
- Tashakkori, A. & Teddlie, C. (2010) *Handbook of Mixed Methods in Social & Behavioral Research*, Thousand Oaks: Sage.
- Thelen, K. (1999) 'Historical institutionalism in comparative politics', in: *Annual Review of Political Science*, VI, 2, blz. 369-404.
- Thelen, K. (2003) 'How institutions evolve. Insights from comparative historical analysis', in: Mahoney, J. & D. Rueschemeyer (red.), *Comparative historical analysis in social sciences* (blz. 208-233), Cambridge: Cambridge University Press.
- Tjeenk Willink, H. (2019) *Groter denken kleiner doen. Een oproep*, Amsterdam: Prometheus.
- Tonkens, E., Duyvendak, J.W., Bredewold, F., Verplanke, L. & Kampen, T. (2018) *De verhuizing van de verzorgingsstaat. Hoe de overheid nabij komt*, Amsterdam: Van Gennep.
- Torfing, J. & Triantafillou, P. (2013) 'What's in a Name? Grasping New Public Governance as a Political-Administrative System', in: *International Review of Public Administration*, Vol. 18, No. 2, blz. 9-25.
- Twist, M. van (2018) *Woorden wisselen*, Deventer: Management Impact.
- Van der Burg, M.P., Groenewegen, G. & Makkinga, F.J.H.L. (2001) *Wegwijs in de gemeentelijke belastingheffing en de Wet woz*, Den Haag: Koninklijke Vermande.
- Veld, R. in 't (2014) 'Decentralisatie revisited', in: *Beleid en Maatschappij*, 41 (1), blz. 53-57.
- Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2010) *Het ontwerpen van een onderzoek*, Den Haag: Boom Lemma.
- Vlist, J. van der (2019) *Voorzienbare verassingen? Een onderzoek naar het omgaan met vroege signalen van potentiële debacles door woningcorporaties* (diss.).
- Voet, J. van der & Steijn, B. (2019a) 'Relational Job Characteristics and Prosocial Motivation: A Longitudinal Study of Youth Care Professionals', in: *Review of Public Personnel Administration*, blz. 1-21.
- Vonk, G., Klingenberg, A., Munneke, S., & Tollenaar, A. (2016) *Rechtsstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociale domein*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde.
- Waldo, D. (2006) *The administrative state: a study of the political theory of American public administration*, New Brunswick: Transaction Publishers (heruitgave).
- Weber, M. (1978) *Economy and Society*, Berkeley: University of California Press.
- Whittington, R. (1992) 'Putting Giddens into action: social systems and managerial agency', in: *Journal of Management Studies*, nr. 6, blz. 693-712.
- Wilson, W. (1887) 'The Study of Administration', in: *Political Science Quarterly*, Vol. 2, Nr. 2, blz. 197-222.
- Yin, R.K. (2012) *Applications of Case Study Research*, Thousand Oaks: Sage.

### Adviezen en onderzoeken

- Algemene Rekenkamer (2013) *Brief van de Algemene Rekenkamer aan de minister van BZK over de decentralisatiebrief*, Den Haag: ARK.
- Algemene Rekenkamer (2014) *Brief van de Algemene Rekenkamer aan de minister van BZK over het wetsontwerp Tijdelijke wet deelfonds sociaal domein*, Den Haag: ARK.
- Algemene Rekenkamer (2018a) *Wegwijs in het sociaal domein. Advies ter verbetering van de informatievoorziening door de regering aan de Tweede Kamer met betrekking tot de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wmo 2015*, Den Haag: ARK.
- Algemene Rekenkamer (2018b) *Wegwijzer in het sociaal domein*, Den Haag: ARK.
- Centraal Planbureau (2013) *Decentralisaties in het sociaal domein. Uitgevoerd op verzoek van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Financiën en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten*, Den Haag: CPB.

- Nationale Ombudsman (2018) *Zorgen voor burgers. Onderzoek naar knelpunten die burgers ervaren bij de toegang tot zorg*, Den Haag: NO.
- Raad van State (2013) *Het kan beter. Interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd*, Den Haag: RvS.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2012) *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*, Den Haag: ROB.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2017a) *E-zine Gemeenten in 3D*, [www.raadopenbaarbestuur.nl/publicaties/s/sociaal-domein/documenten/publicaties/2017/05/26/gemeenten-reflecteren-op-hun-nieuwe-taken-in-het-sociaal-domein](http://www.raadopenbaarbestuur.nl/publicaties/s/sociaal-domein/documenten/publicaties/2017/05/26/gemeenten-reflecteren-op-hun-nieuwe-taken-in-het-sociaal-domein).
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2017b) *Geld (om te) zorgen. Naar een toekomstbestendige bekostiging van het gemeentelijk sociaal domein*, Den Haag: ROB.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2019a) *Beleidsvrijheid geduid. Beleidsvrijheid bij decentrale taken: een nadere uitwerking ten behoeve van de vormgeving van de financiële verhoudingen*, Den Haag: ROB.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2019b) *Signalement Ondertussen in Den Haag. Over de invloed van de decentralisaties op het functioneren van de rijksoverheid*, Den Haag: ROB.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2020) *Adviesrapport Decentrale taak is politieke zaak*, Den Haag: ROB.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2006) *Verschil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat*, Den Haag: RMO.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2013) *Terugreden is vooruitzien, Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*, Den Haag: RMO.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2014) *Leren innoveren in het sociaal domein*, Den Haag: RMO.
- Sociaal Cultureel Planbureau (2012) *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel Rapport 2012*, Den Haag: SCP.
- Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020) *Nederland heeft één overheid nodig. Discussiedocument over vernieuwing in de interbestuurlijke en financiële verhoudingen*, Den Haag: Studiegroep IFV.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (Commissie Toekomst Lokaal Bestuur, Commissie Bovens) (2006) *Wil tot verschil. Gemeenten in 2015*, Den Haag: VNG.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (Commissie Gemeentewet en Grondwet, Commissie Van Aartsen) (2007) *De eerste overheid*, Den Haag: VNG.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017) *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, Den Haag: WRR.

### Lezingen, oraties en publicaties

- Asscher, L.F. (2014) *Lezing bij presentatie biografie Willem Drees*, [www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2014/03/18/presentatie-biografie-willem-drees.html](http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2014/03/18/presentatie-biografie-willem-drees.html).
- Asscher, L.F. (2015) *Naar een nieuw sociaal contract: over de waarde van de middenklasse* (Dreeslezing), [www.willemdrees.nl/wp-content/uploads/2011/12/Willem-Drees-lezing-door-Lodewijk-Asscher.pdf](http://www.willemdrees.nl/wp-content/uploads/2011/12/Willem-Drees-lezing-door-Lodewijk-Asscher.pdf).
- Berg, C.F. van den (2018) *Van zuilen naar bubbels: de toekomst van consensusbestuur in een geglobaliseerde samenleving* (oratie).
- Cohen, M.J. (2015) *De vierde D* (oratie).
- Donk, W. van den (2014) *De centralisatie in openbaar besturen. Over dunne denkramen, permanente pragmatiek en ambivalente ambities* (ROB-lezing).
- Fenger, H.J.M. (2016) *Van wie is de verzorgingsstaat? Over het eigenaarschap van publieke instituties* (oratie).
- Meer, F.M. van der (2012a) *Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren. De consequenties van de opkomst van de voorwaardenschepende staat voor de publieke dienst gezien vanuit historisch en internationaal vergelijkend perspectief* (oratie).
- Meurs, P.L. (2018) *Situationele gelijkheid: van uniforme normen naar situationele legitimering* (Van Slingelandt-lezing).
- Peters, K. (2014) *De lokale staat* (oratie).
- Putters, K. (2013) *De Verzorgingsstad. Tussen verzorgingsstaat en participatiesamenleving* (Wibautlezing).
- Putters, K. (2014) *Rijk geschakeerd. Op weg naar de participatiesamenleving*, Den Haag: SCP.
- Putters, K. (2016) *Land tussen hoop en vrees: over het politiek en maatschappelijk vertrouwen van Nederlanders* (Dreeslezing), [www.willemdrees.nl/wp-content/uploads/2016/11/Willem-Dreeslezing-2016-door-Kim-Putters.pdf](http://www.willemdrees.nl/wp-content/uploads/2016/11/Willem-Dreeslezing-2016-door-Kim-Putters.pdf).
- Putters, K. (2017) *Was getekend. Op weg naar een vernieuwd sociaal contract in de zorg* (oratie).
- Putters, K. (2018) *Een lokaal sociaal contract. Voorwaarden voor een inclusieve samenleving*, Den Haag: SCP.

- Ringeling, A.B. (1983) *De instrumenten van de overheid* (oratie).
- Rutte, M. (2013) *Sterke mensen, sterk land. Over het bezielend verband in de samenleving* (Dreeslezing), [www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2013/10/14/sterke-mensen-sterk-land-over-het-bezielend-verband-in-de-samenleving.html](http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2013/10/14/sterke-mensen-sterk-land-over-het-bezielend-verband-in-de-samenleving.html).
- Schuyt, K. (2013) *Noden en wensen. De verzorgingsstaat gezien als historisch fenomeen* (oratie).
- Tonkens, E. (2014a) *Vijf misvattingen over de participatiesamenleving* (afscheidsrede UvA).
- Tonkens, E. (2014b) *De participatiesamenleving inhumaan?* (31<sup>e</sup> Socrateslezing Humanistisch Verbond).
- Twist, M. van (2010) *Over (on)macht en (on)behagen in de beleidsadvisering* (oratie).
- Veld, R.J. in 't (1989) *De verguisde staat* (oratie).

### Actualiteit en opinie in de media (kranten, vakbladen en internet)

- Bies, G. (2014) 'De macht verschuift naar de gemeente', in: *Friesch Dagblad*, 27 januari.
- Bos, W. (2013) 'PvdA steunt participatiesamenleving? Zeg me dat het niet zo is!', in: *de Volkskrant* (column), 19 september.
- Buitelaar, S. (2012) 'Jorritsma: 'Dat gaan we dus niet doen'', in: *Binnenlands Bestuur*, 28 oktober.
- Duyvendak, J.W. & Van der Veen, M. (2014) 'Op eigen kracht onderuit. Het gelijk van de bakfietsburger', in: *De Groene Amsterdammer*, nr. 29.
- Elzinga, D.J. (2014) 'Waarom stemmen? Gemeentepolitici zijn hun macht kwijt', in: *NRC Handelsblad*, 3 februari.
- Elzinga, D.J. (2016a) 'Vrij spel voor de 3D-ambtenaar' (column), in: *Binnenlands Bestuur*, 11 maart.
- Elzinga, D.J. (2016b) 'Willekeur in het sociaal domein troef' (column), in: *Binnenlands Bestuur*, 3 juni.
- Fraanje, R. (2019a) 'Decentralisaties vragen ook van het Rijk een andere houding en werkwijze', [www.socialevraagstukken.nl/decentralisaties-vragen-ook-van-het-rijk-een-andere-houding-en-werkwijze](http://www.socialevraagstukken.nl/decentralisaties-vragen-ook-van-het-rijk-een-andere-houding-en-werkwijze).
- Fraanje, R. (2019b) 'Gelijkwaardigheid tussen gemeenten en rijk blijft lastig', in: *Het Friesch Dagblad*, 27 juli.
- Hilhorst, P. (2009a) 'Samenredzaamheid', in: *de Volkskrant* (column), 9 oktober.
- Hilhorst, P. (2009b) 'Niet alleen klagen graag', in: *de Volkskrant* (column), 29 december.
- Hilhorst, P. (2011) 'Het Broodfonds', in: *de Volkskrant* (column), 12 juli.
- Hilhorst, P. en Van der Lans, J. (2013) 'Sociaal doe-het-zelven, daar help je mensen mee', in: *Trouw*, 3 oktober.
- Huisman, C. (2015) 'Driekwart senioren in ongewisse over hulp', in: *de Volkskrant*, 2 januari.
- Huisman, C. (2019) 'Ingrijpende bezuinigingen bij gemeenten doordat zorgtaken meer kosten dan begroot', in: *de Volkskrant*, 3 mei.
- Van der Hulst, A. (2015) 'De verplichte tegenprestatie in de bijstand is in iedere gemeente anders', in: *NRC Handelsblad*, 2 januari.
- In 't Veld, R. en Kruiter, A.J. (2013) 'Hoe gemeenten met verschillen kunnen omgaan', [www.socialevraagstukken.nl/hoer-gemeenten-met-verschillen-kunnen-omgaan/](http://www.socialevraagstukken.nl/hoer-gemeenten-met-verschillen-kunnen-omgaan/).
- De Koster, Y. (2014a) 'Sparen voor de ramspoed', in: *Binnenlands Bestuur*, 29 augustus.
- De Koster, Y. (2014b) 'Run gemeenten op extra Wmo-geld voor huishoudelijke hulp', in: *Binnenlands Bestuur*, 24 oktober.
- De Koster, Y. (2014c) 'Gemeenten overtreden massaal wet met schappen 'poetshulp'', in: *Binnenlands Bestuur*, 7 november.
- De Koster, Y. (2015a) 'Wmo-beleid op losse schroeven. Gemeenten vrezen uitspraak hoogste rechter', in: *Binnenlands Bestuur*, 22 mei.
- De Koster, Y. (2015b) 'Overwerken zelfs op zaterdag. Housse aan bezwaarschriften huishoudelijke hulp', in: *Binnenlands Bestuur*, 22 mei.
- De Koster, Y. (2016a) 'D-day voor poetshulp. Hoogste rechter gaat principiële uitspraak doen', in: *Binnenlands Bestuur*, 26 februari.
- De Koster, Y. (2016a) 'Poetsdoeken moeten uit de kast. Gemeenten aan de bak na uitspraak hoogste rechter', in: *Binnenlands Bestuur*, 3 juni.
- De Koster, Y. en Salhi, J. (2014) 'Bezem door de huishoudelijke hulp', in: *Binnenlands Bestuur*, 21 november.
- Kraaijeveld, K. (2013) 'Afvallersmaatschappij', in: *Vrij Nederland* (column), 10 december.
- Van der Lans, J. (2013) 'Participatiesamenleving. Uitweg voor onbetaalbaarheid verzorgingsstaat', [www.canonsociaalwerk.eu/nl\\_wmo/details.php?cps=19](http://www.canonsociaalwerk.eu/nl_wmo/details.php?cps=19).
- Limburg, M. (2015) 'Van 0 tot 500 uur. Verplichte tegenprestatie bijstand', in: *Binnenlands Bestuur*, 22 mei.
- Moerland, R. (2004) 'Etzioni, het stokpaardje van Balkenende', in: *NRC Handelsblad*, 25 september.

- Molijn, C. (2019) 'Gemeenten: geen extra geld? Dan zorgtaken terug naar het Rijk', in: *NRC Handelsblad*, 8 mei.
- Mudde, L. (2016) 'Huishoudelijke hulp blijft taak gemeente', in: *VNG Magazine*, 27 mei.
- Nationale Ombudsman (2019) 'Nationale ombudsman: gemeenten en minister VWS, los problemen met Wmo-hulpmiddelen snel op', [www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2019/nationale-ombudsman-gemeenten-en-minister-vws-los-problemen-met-wmo-hulpmiddelen-snel](http://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2019/nationale-ombudsman-gemeenten-en-minister-vws-los-problemen-met-wmo-hulpmiddelen-snel), 16 oktober.
- NOS (2013) 'Participatiesamenleving' wint titel', [www.nos.nl/artikel/575838-participatiesamenleving-wint-titel.html](http://www.nos.nl/artikel/575838-participatiesamenleving-wint-titel.html), 16 november.
- Omroep Brabant (2015) 'Medewerkers Pantein-Vivent weigeren na overnachting te vertrekken uit stadhuis van Oss' & bijbehorend fragment van de nieuwsuitzending, [www.omroepbrabant.nl/?news/225390782/Medewerkers+Pantein-Vivent+weigeren+na+overnachting+te+vertrekken+uit+stadhuis+van+Oss.aspx](http://www.omroepbrabant.nl/?news/225390782/Medewerkers+Pantein-Vivent+weigeren+na+overnachting+te+vertrekken+uit+stadhuis+van+Oss.aspx), 27 februari.
- Omroep Human (2015) '2Doc: De Tegenprestatie' & begeleidend artikel, [www.human.nl/2doc/2015/de-tegenprestatie.html](http://www.human.nl/2doc/2015/de-tegenprestatie.html), uitgezonden op 19 oktober 2015.
- Rossum, van, C. (2014) 'Tijdelijke maatregel nog vol onzekerheden. Run op reddingsboei voor huishoudelijke hulp', in: *VNG Magazine*, 24 oktober.
- RTL Nieuws (2015) 'Tegenprestatie uitkering verschilt van plaats tot plaats', [www.rtlnieuws.nl/nieuws/politiek/tegenprestatie-uitkering-verschilt-van-plaats-tot-plaats](http://www.rtlnieuws.nl/nieuws/politiek/tegenprestatie-uitkering-verschilt-van-plaats-tot-plaats), 2 januari.
- RTV Noord (2018) 'Zorgtelefoon Noaberschap' & bijbehorend fragment van de nieuwsuitzending, [www.rtvnoord.nl/media/61251/Zorgtelefoon-Noaberschap](http://www.rtvnoord.nl/media/61251/Zorgtelefoon-Noaberschap), 18 oktober.
- Trimbach (2018) 'Koning Willem-Alexander: Een beter Nederland begint in Kleine Huisjes', in: *Dagblad van het noorden*, 25 december.
- Tonkens, E. & Duyvendak, J.W. (2018) 'Decentralisaties bedreigen democratie, professionaliteit en solidariteit', [www.socialevraagstukken.nl/decentralisaties-bedeigen-democratie-professionaliteit-en-solidariteit](http://www.socialevraagstukken.nl/decentralisaties-bedeigen-democratie-professionaliteit-en-solidariteit), 13 september.
- Veldhuijzen, K. (2016) 'Depolitiseren viert hoogtij' (column), in: *VNG Magazine*, 16 juni.
- Veldhuijzen, K. (2018) 'Domweg gelukkig in de decentralisatiestaat' (essay), in *PM*, oktober.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (2019a) 'Abonnementstarief Wmo', [www.vng.nl/rubrieken/onderwerpen/abonnementstarief-wmo](http://www.vng.nl/rubrieken/onderwerpen/abonnementstarief-wmo).
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (2019b) 'Verplichte tegenprestatie is onnodig en werkt niet', [www.vng.nl/nieuws/verplichte-tegenprestatie-is-onnodig-en-werkt-niet](http://www.vng.nl/nieuws/verplichte-tegenprestatie-is-onnodig-en-werkt-niet).
- Voet, J. van der & Steijn, B. (2019a) 'Jeugdzorgwerkers ervaren minder impact van hun werk en onverminderde bureaucratie', [www.socialevraagstukken.nl/jeugdzorgwerkers-ervaren-minder-impact-van-hun-werk-en-onverminderde-bureaucratie/](http://www.socialevraagstukken.nl/jeugdzorgwerkers-ervaren-minder-impact-van-hun-werk-en-onverminderde-bureaucratie/)
- Vondervoort, T. van de, (2020) 'Financiële verhoudingen volgen de bestuurlijke. Maar dat is al een tijdje niet meer waar' (column), [www.studiegroep.overheidvanu.nl/](http://www.studiegroep.overheidvanu.nl/)
- Walstra, E. (2011) 'G4-Bestuurders: Geen verrassingen in troonrede', in: *Binnenlands Bestuur*, 20 september.

### **Kamerstukken, publicaties Staatsblad en overig**

- Hnd. VV 1 nr. 1, 2013 (Troonrede).
- Kst. TK 28 870 nr. 2, 2002–2003.
- Kst. TK 29 538 nr. 1, 2003–2004.
- Kst. TK 29 817 nr. 98, 2012–2013.
- Kst. TK 30 131 nr. 2, 2004–2005.
- Kst. TK 30 597 nrs. 296 (met notitie), 368, 2012–2013, 377, 2013–2014.
- Kst. TK 31 839 nrs. 271, nr. 290 (met Transitieplan Jeugd), 295, 2012–2013, nrs. 318 (met Geactualiseerd Transitieplan Jeugd), 409 (met bijlage), 2013-2014, EK 31 839 D, 2013-2014.
- Kst. TK 33 161 nrs. 107, 109, 110, 111, 2013–2014.
- Kst. TK 33 400 B C nrs. 22, 2012–2013.
- Kst. TK 33 400 VII nrs. 59, 70, 80, 2012–2013.
- Kst. TK 33 410 nr. 15, 2012-2013 (Regeerakkoord 'Bruggen slaan', VVD & PvdA).
- Kst. TK 33 566 nrs. 29, 55, 2012–2013, 65, 2013–2014.
- Kst. TK 33 750 VII nrs. 12, 53, 60, 65, 2013–2014.
- Kst. TK 33 684 nrs. 1-3, 2012–2013.
- Kst. TK 33 841 nrs. 1-3, 2013–2014.

- Stb. 2003-375.
- Stb. 2005-725.
- Stb. 2006-351.
- Stb. 2014-105.
- Stb. 2014-270.
- Stb. 2014-280.
  
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013), *Beleidskader gemeentelijke herindeling*.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Inspectie SZW (2013), *Voor wat, hoort wat. Een beschrijving van de uitvoering van de tegenprestatie naar vermogen door gemeente*.

**Geraadpleegde internetpagina's**

- [www.atlasvoorgemeenten.nl](http://www.atlasvoorgemeenten.nl)
- [www.gemeentenatlas.nl](http://www.gemeentenatlas.nl)
- [www.kafkabrigade.nl](http://www.kafkabrigade.nl)
- [www.nos.nl](http://www.nos.nl)
- [www.nvrr.nl](http://www.nvrr.nl)
- [www.vng.nl](http://www.vng.nl)
- [www.100resilientcities.org](http://www.100resilientcities.org)



## **Gebruikte documenten van de gemeenten**

### ***Verkennd onderzoek (hoofdstuk 6, inhoudsanalyse op 49 beleidsplannen)***

1. Alkmaar - Wmo-Beleidskader 2015-2018 Ondersteuning op maat en dichtbij (06/15).
2. Almere - Beleidsplan sociaal domein 2015, Almere aan zet! (9/14).
3. Alphen aan den Rijn - Voorbereiding op de decentralisaties Werk, Wmo en Jeugd (4/14).
4. Amersfoort - Meerjarig beleidskader sociaal domein Amersfoort 2015-2018 (10/14).
5. Amstelveen - Meedoen mogelijk maken. Wmo-nota 2015-2018 (10/14).
6. Amsterdam - Koersbesluit Amsterdamse Zorg: Noodzaak Voorop herinrichting Wmo (09/13).
7. Apeldoorn - De kracht van Apeldoorners. Nota Begeleiding (11/13).
8. Arnhem - De transitie naar een veerkrachtig Arnhem. Beleidsplan Jeugd & Wmo 2015-2016 (9/14).
9. Bergen op Zoom - Beleidsplan Wmo 2015 (10/14).
10. Breda - Beleidsplan 2015. Goede zorg doen we samen (9/14).
11. Delft - Toegankelijke hulp en zorg. Voor jong en oud in Delft (7/14).
12. Den Haag - Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning 2015-2016 Gemeente Den Haag (11/14).
13. Deventer - Beleidsplan Meedoen 2015-2019 (8/14).
14. Dordrecht - Wmo-Beleidsplan Dordrecht 2015-2018 (6/14).
15. Ede - Beleidsplan AWBZ/Wmo (12/13).
16. Eindhoven - Plan Sociaal Domein 2015. De transformatie in praktijk (09/14).
17. Emmen - Wmo-Beleidsplan Gemeente Emmen 2015-2016 (7/14).
18. Enschede - Beleidsplan invoering Wmo 2015 (08/14).
19. Gouda - Iedereen doet mee. Met Gebundelde Krachten werken aan participatie, zelfredzaamheid en groei naar zelfstandigheid 2014-2018 (8/14).
20. Groningen - Beleidsplan Vernieuwing Sociaal Domein 2014-2015 (09/14).
21. Haarlem - Beleidskaders AWBZ (12/13).
22. Haarlemmermeer - Meer voor elkaar. De koers voor het sociaal domein in Haarlemmermeer (12/13).
23. Heerlen - Beleidsplan Wmo (8/14).
24. Helmond - Beleidsplan 2015-2017. Wet maatschappelijke ondersteuning in Helmond (12/14).
25. Hengelo (O.), Met respect... op weg naar een nieuw stelsel voor maatschappelijke ondersteuning - Jeugd(zorg) - Wmo - Participatie (10/14).
26. Hilversum - Aanvullende Wmo nota "Hilversum voor iedereen" (9/14).
27. Hoorn - Visie op Wmo gemeente Hoorn (09/13).
28. Leeuwarden - Koersdocument hervorming sociaal domein rond jeugd, zorg en participatie. Transformaties rond jeugd, zorg en participatie (6/14).
29. Leiden - Invoering Wmo 2015. Van transitie naar transformatie (7/14).
30. Leidschendam-Voorburg - Beleidsplan Wmo 2015. Periode 2015-2016 (10/14).
31. Lelystad - Samen leven, samen redzaam. Kadernota transitie AWBZ/Wmo (3/14).
32. Maastricht - Beleidskader WMO 2015. Van de gemeente Maastricht en de 5 andere Maastricht-Heuvelland gemeenten (1/14).
33. Nijmegen - Veur Mekaör: zorg en welzijn dichtbij (9/14).
34. Nissewaard - We doen het samen. Beleidsplan maatschappelijke ondersteuning Nissewaard 2015-2016 (10/14).
35. Oss - Beleidsplan 'Transformatie van AWBZ naar Wmo', deel 1 Brabant Noord-oost (9/13).
36. Purmerend - Beleidsplan AWBZ/Wmo. "Met vereende kracht" (12/14).
37. Roosendaal - Beleidsplan Wmo 2015-2016 Goed voor Elkaar (10/14).
38. Rotterdam - Rotterdammers voor elkaar Van verzorgingsstaat naar verzorgingsstraat. Wmo-kader Rotterdam 2015 (10/14).
39. Schiedam - Gezond leven in Schiedam. Kadernota Wmo en Wpg 2015-2019 (10/14).
40. 's-Hertogenbosch - Beleidsplan Wmo 2015-2016 Regio Meierij (9/14).
41. Sittard-Geleen - Beleidsplan Wmo 2015-2016 (11/14).
42. Tilburg - Kadernota Vangnet en doorgeleiding (7/14).
43. Utrecht - Wmo kadernota Meedoen naar Vermogen (6/13).
44. Velsen - Regionaal beleidskader decentralisatie AWBZ IJmond en Zuid Kennemerland (11/13).
45. Venlo - Een bijzondere tijd. Beleidsplan Decentralisaties Sociaal Domein gemeente Venlo (7/14).
46. Vlaardingen - Integraal beleidsplan Sociaal Domein 'volle kracht vooruit' Gemeente Vlaardingen (10/14).
47. Zaanstad - Beleidskader Jeugdhulp en AWBZ/Wmo in Zaanstad (12/13).
48. Zoetermeer - Beleidsplan Wmo en Jeugdhulp Zorg in Zoetermeer voor elkaar (10/14).
49. Zwolle - Kadernotitie Transitie beschermd wonen ggz 2015 (5/14).

## ***Verdiepend onderzoek (hoofdstukken 7 tot en met 11, casusstudie in 5 gemeenten)***

Per gemeente is vermeld welke documenten zijn bestudeerd en welke betrokken personen zijn geïnterviewd (vermelde functies op moment van interview)

### *Haarlemmermeer (hoofdstuk 7)*

Documenten:

- 0 meting Decentralisaties in het Sociaal Domein. Naar anders werken en ontschot denken in het sociaal domein (09/16).
- Coalitieakkoord 2014 – 2018 ‘HLMR Krachtig Samen Werken’ (04/14).
- Meer voor elkaar. De koers voor het sociaal domein in Haarlemmermeer (11/13).
- Meer voor Elkaar: Uitwerking van de Koers 2015-2018 (10/14).
- Nota Besteding Participatiebudget 2016 (04/16).
- Programmabegroting 2016 (10/15).

Personen:

- Beatrijs Aukema, beleidsadviseur Werk en Inkomen.
- Edwin Bak, bedrijfskundig adviseur sociaal domein.
- Hans Blok, manager sector Maatschappelijke Ondersteuning en Zorg.
- Jeroen van den Heuvel, onderzoeker rekenkameronderzoek decentralisaties.
- Ina Kleijn, Poortmanager indicaties Wmo.
- Femke Nederstigt, beleidsadviseur Wmo.
- Wanda van Slogteren, coördinator Werkgeversservicepunt.

### *Zwolle (hoofdstuk 8)*

Documenten:

- Beleidsplan Wmo (11/14).
- Coalitieakkoord 2014 – 2018 (05/14).
- Kader Dagbesteding. Ondersteuning van kwetsbare inwoners met dagbesteding en bijzonder werk (05/13).
- Langer zelfstandig leven en opgroeien. Kader diensten in en aan huis’ (05/13).
- Meedoen mogelijk maken. Kadernota Participatiewet (05/13).
- Programmabegroting 2016 (10/15).
- Transformatie in het sociaal domein. Voortgang en aanpak (04/16).
- Uitvoeringsprogramma Diensten in en aan huis, Huishoudelijke hulp en Individuele begeleiding’ (05/14).
- Werken vanuit vertrouwen. Visie Sociaal Domein’ (03/13).

Personen:

- Suzanne Bruns, beleidsadviseur Wmo.
- Frans Kuijpers, controller Participatie.
- Niels van Oostveen, beleidsadviseur Participatiewet.
- Martin Pазie, controller decentralisaties, Wmo en Jeugd.
- Henk Procé, programmamanager decentralisaties en lid gemeentelijk managementteam.
- Carien Zwaga, projectleider maatschappelijke participatie.

### *Oss (hoofdstuk 9)*

Documenten:

- Coalitieakkoord 2015 – 2018 ‘Durven door te doen’ (01/15).
- Plan van Aanpak. Uitwerking evaluatie Huishoudelijke verzorging (06/15).
- Programmabegroting 2016 (10/15).
- Raadsinformatiebrief Resultaten 2016 (02/17).
- Regionaal beleidskader Van AWBZ naar Wmo – deel 1 (09/13).

- Regionaal beleidskader ‘Van AWBZ naar Wmo – deel 2 (09/14).
- Regionaal beleidskader Participatiewet (01/15).
- Verordening tegenprestatie (02/15).
- Wmo-beleidsplan (05/13).

Personen:

- Lia Berben, directeur Publiekszaken.
- Ester Biezen, hoofd Werk en Inkomen.
- José van den Elzen, beleidsmedewerker Wmo.
- Simon Franssen, directeur Gemeentebedrijven.
- Edith Langen, verbindingsmakelaar extern.
- Ilona Meuwissen, beleidsadviseur Wmo.
- Jan van Nistelrooij, controller sociaal domein.
- Thea Setton, consulent Wmo.
- Maartje Wijnveld, beleidsmedewerker Wmo.

### *Utrecht (hoofdstuk 10)*

Documenten:

- Coalitieakkoord 2014 – 2018 ‘Utrecht maken we samen’ (04/14).
- Hulp bij maatwerk. Een onderzoek naar de hulp bij het huishouden in het kader van de Wmo 2015 (09/16).
- Kadernota Participatie en Inkomen (12/13).
- Meedoen naar Vermogen. WMO Uitvoeringsplan eerste fase: van kaders stellen naar inrichten, naar uitvoeren (12/13).
- Meedoen naar Vermogen. WMO Uitvoeringsplan tweede fase: van inrichten naar uitvoeren (07/14).
- Notitie beleidskeuzes Wet maatregelen WWB (09/14).
- Programmabegroting 2016 (10/15).
- Samen verder bouwen aan een zorgzame en toegankelijke stad. Transformatieagenda Meedoen naar Vermogen (10/16).
- Uitwerkingsnota Werken aan Werk. Samen aan de slag (07/14).
- Wmo kadernota Meedoen naar vermogen (06/13).

Personen:

- Mario van den Berg, senior onderzoeker rekenkamer.
- Gerda Houtman, senior beleidsadviseur Wmo.
- Anouk Delsing, senior beleidsadviseur werkgelegenheid.
- José Manshanden, themadirecteur sociaal domein / inclusieve stad.
- John Samsen, controller sociaal domein.
- Toon Vernooij, beleidsadviseur tegenprestatie.
- Wendy Visser, senior werkmatcher.
- Ellen van der Vorst, strategisch adviseur transformatie Wmo.

### *Den Haag (hoofdstuk 11)*

Documenten:

- Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning 2015-2016 Gemeente Den Haag (12/14).
- Coalitieakkoord 2014 – 2018 ‘Vertrouwen op Haagse kracht’ (06/14).
- Concretisering Doorontwikkeling Wmo (02/16).
- Hoofdlijnen Transformatie Wmo (10/16).
- Inkoop Wmo: hulp bij huishouden en maatwerkvoorziening ondersteuning’ (04/16)
- Nota Uitgangspunten Participatiewet (10/14).
- Notitie Doorontwikkeling Wmo (10/15).
- Over de drempel. Onderzoek naar de toegang tot maatschappelijke ondersteuning (02/17)
- Programmabegroting 2016 (10/15).

Personen:

- Rabin Baldewsingh, wethouder Sociale Zaken, Werkgelegenheid, Wijk aanpak en Sport.
- Thijs Bosma, senior onderzoeker Rekenkamer Den Haag.
- Armand Brinkman, manager beleidsteam Participatie en Voorzieningen.
- Henk Daalmeijer, directeur Buurtbeheerorganisatie Zeeheldenkwartier.
- Fred Dukel, directeur Inkomen, Participatie en Voorzieningen.
- Lieke de Jong, senior beleidsadviseur Participatie.
- Martijn Kersbergen, businesscontroller Wmo individuele voorzieningen (waaronder thuiszorg).
- Govert Krijger, managementcontroller Participatie.
- Maaïke Heijnen, senior beleidsadviseur Wmo.
- Marina van der Maazen, senior beleidsadviseur Participatie.
- Wies van der Meer, teamleider Wmo individuele voorzieningen (waaronder thuiszorg).
- Marga Oudshoorn, beleidsadviseur Participatie (tegenprestatie).
- Dominique Sandberg, consultant Participatie.
- Evelyn Sjerps, manager beleidsteam Werk, Leren, Inkomen.
- Mark Venekamp, beleidsadviseur Wmo (thuiszorg).
- Miranda Voogt, beleidsadviseur Wmo (thuiszorg).

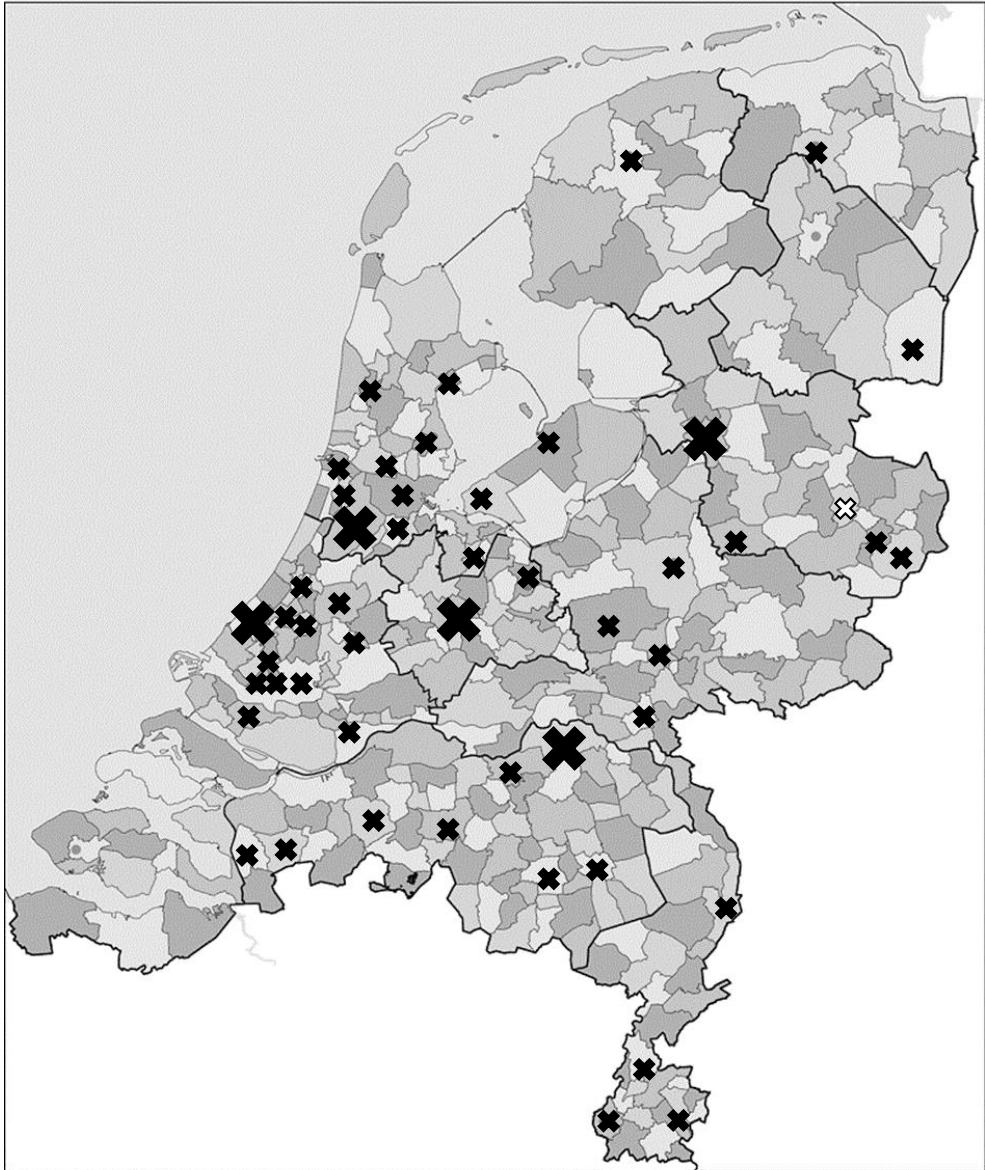
N.B. Omdat is begonnen met het casusonderzoek in Den Haag, zijn in deze opstartfase meer personen geïnterviewd. In de latere casusgemeenten is telkens gericht contact gelegd met de personen om de elementen Beleid, Organisatie, Bekostiging en Aansturing in de casushoofdstukken in beeld te kunnen brengen.

## Bijlage A

Overzicht van de geselecteerde gemeenten  
(voor het verkennend onderzoek, hoofdstuk 6)

1 Alkmaar	11 Breda	21 Groningen	31 Leidschendam- Voorburg	41 's- Hertogenbosch
2 Almelo	12 Delft	22 Haarlem	32 Lelystad	42 Sittard-Geleen
3 Almere	13 Den Haag	23 Haarlemmermeer	33 Maastricht	43 Tilburg
4 Alphen aan den Rijn	14 Deventer	24 Heerlen	34 Nijmegen	44 Utrecht
5 Amersfoort	15 Dordrecht	25 Helmond	35 Nissewaard	45 Velsen
6 Amstelveen	16 Ede	26 Hengelo (O.)	36 Oss	46 Venlo
7 Amsterdam	17 Eindhoven	27 Hilversum	37 Purmerend	47 Vlaardingen
8 Apeldoorn	18 Emmen	28 Hoorn	38 Roosendaal	48 Zaanstad
9 Arnhem	19 Enschede	29 Leeuwarden	39 Rotterdam	49 Zoetermeer
10 Bergen op Zoom	20 Gouda	30 Leiden	40 Schiedam	50 Zwolle

De 50 geselecteerde gemeenten, weergegeven op de kaart van Nederland.



(Gemeenten van 2019, kaart van [www.gemeenteatlas.nl](http://www.gemeenteatlas.nl).)

## Bijlage B

Overzicht van de geselecteerde beleidsplannen  
(voor het verkennend onderzoek, hoofdstuk 6)

<i>Gemeente</i>	<i>Beleidsplan</i>
1 Alkmaar	Wmo-Beleidskader 2015-2018 Ondersteuning op maat en dichtbij (06/15)
2 Almere	Beleidsplan sociaal domein 2015, Almere aan zet! (9/14) - <i>integraal</i>
3 Alphen aan den Rijn	Vorbereiding op de decentralisaties Werk, Wmo en Jeugd (4/14) – <i>integraal</i>
4 Amersfoort	Meerjarig beleidskader sociaal domein Amersfoort 2015-2018 (10/14) – <i>integraal</i>
5 Amstelveen	Meedoen mogelijk maken. Wmo-nota 2015-2018 (10/14)
6 Amsterdam	Koersbesluit Amsterdamse Zorg: Noodzaak Voorop herinrichting Wmo (09/13)
7 Apeldoorn	De kracht van Apeldoorners. Nota Begeleiding (11/13)
8 Arnhem	De transitie naar een veerkrachtig Arnhem. Beleidsplan Jeugd & Wmo 2015-2016 (9/14) - <i>Wmo &amp; jeugd</i>
9 Bergen op Zoom	Beleidsplan Wmo 2015 (10/14)
10 Breda	Beleidsplan 2015. Goede zorg doen we samen (9/14)
11 Delft	Toegankelijke hulp en zorg. Voor jong en oud in Delft (7/14) - <i>Wmo &amp; jeugd</i>
12 Den Haag	Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning 2015-2016 Gemeente Den Haag (11/14)
13 Deventer	Beleidsplan Meedoen 2015-2019 (8/14)
14 Dordrecht	Wmo-Beleidsplan Dordrecht 2015-2018 (6/14)
15 Ede	Beleidsplan AWBZ/Wmo (12/13)
16 Eindhoven	Plan Sociaal Domein 2015. De transformatie in praktijk (09/14) – <i>Wmo &amp; jeugd</i>
17 Emmen	Wmo-Beleidsplan Gemeente Emmen 2015-2016 (7/14)
18 Enschede	Beleidsplan invoering Wmo 2015 (08/14)
19 Gouda	Iedereen doet mee. Met Gebundelde Krachten werken aan participatie, zelfredzaamheid en groei naar zelfstandigheid 2014-2018 (8/14) - <i>integraal</i>
20 Groningen	Definitief Beleidsplan Vernieuwing Sociaal Domein 2014-2015 (09/14) - <i>Wmo &amp; jeugd</i>
21 Haarlem	Beleidskaders AWBZ (12/13)
22 Haarlemmermeer	Meer voor elkaar. De koers voor het sociaal domein in Haarlemmermeer (12/13) – <i>integraal</i>
23 Heerlen	Beleidsplan Wmo (8/14)
24 Helmond	Beleidsplan 2015-2017. Wet maatschappelijke ondersteuning in Helmond (12/14)
25 Hengelo (O.)	Met respect... op weg naar een nieuw stelsel voor maatschappelijke ondersteuning - Jeugd(zorg) - Wmo - Participatie (10/14) - <i>integraal</i>
26 Hilversum	Aanvullende Wmo nota "Hilversum voor iedereen" (9/14)
27 Hoorn	Visie op Wmo gemeente Hoorn (09/13)
28 Leeuwarden	Koersdocument hervorming sociaal domein rond jeugd, zorg en participatie. Transformaties rond jeugd, zorg en participatie (6/14) – <i>integraal</i>
29 Leiden	Invoering Wmo 2015. Van transitie naar transformatie (7/14)
30 Leidschendam-Voorburg	Beleidsplan Wmo 2015. Periode 2015-2016 (10/14)
31 Lelystad	Samen leven, samen redzaam. Kadernota transitie AWBZ/Wmo (3/14)
32 Maastricht	Beleidskader WMO 2015. Van de gemeente Maastricht en de 5 andere Maastricht-Heuvelland gemeenten (1/14)
33 Nijmegen	Veur Mekäör; zorg en welzijn dichtbij (9/14)
34 Nissewaard	We doen het samen. Beleidsplan maatschappelijke ondersteuning Nissewaard 2015-2016 (10/14)
35 Oss	Beleidsplan 'Transformatie van AWBZ naar Wmo', deel 1 Brabant Noord-oost oost (9/13)
36 Purmerend	Beleidsplan AWBZ/Wmo. "Met vereende kracht" (12/14)
37 Roosendaal	Beleidsplan Wmo 2015-2016 Goed voor Elkaar (10/14)
38 Rotterdam	Rotterdamers voor elkaar Van verzorgingsstaat naar verzorgingsstraat. Wmo-kader Rotterdam 2015 (10/14)
39 Schiedam	Gezond leven in Schiedam. Kadernota Wmo en Wpg 2015-2019 (10/14)

40 's-Hertogenbosch	Beleidsplan Wmo 2015-2016 Regio Meierij (9/14)
41 Sittard-Geleen	Beleidsplan Wmo 2015-2016 (11/14)
42 Tilburg	Kadernota Vangnet en doorgeleiding (7/14)
43 Utrecht	Wmo kadernota Meedoen naar Vermogen (6/13)
44 Velsen	Regionaal beleidskader decentralisatie AWBZ IJmond en Zuid Kennemerland (11/13)
45 Venlo	Een bijzondere tijd. Beleidsplan Decentralisaties Sociaal Domein gemeente Venlo (7/14) – <i>integraal</i>
46 Vlaardingen	Integraal beleidsplan Sociaal Domein ‘volle kracht vooruit’ Gemeente Vlaardingen (10/14) – <i>integraal</i>
47 Zaanstad	Beleidskader Jeugdhulp en AWBZ/Wmo in Zaanstad (12/13) - <i>Wmo &amp; jeugd</i>
48 Zoetermeer	Beleidsplan Wmo en Jeugdhulp Zorg in Zoetermeer voor elkaar (10/14) - <i>Wmo &amp; jeugd</i>
49 Zwolle	Kadernotitie Transitie beschermd wonen ggz 2015 (5/14)

N.B. 1: Aangezien op het decentralisatie thema zorg de meest beleidsrijke beleidsplannen zijn te vinden, wordt in het verkennend onderzoek zo veel mogelijk hier gebruik gemaakt. Indien een gemeente in de toegepaste periode (begin 2013 tot en met half 2015) tot meerdere Wmo-beleidsplannen is gekomen, wordt het eerste plan gebruikt. Indien een gemeente geen Wmo-beleidsplan heeft, wordt zo mogelijk een gecombineerd beleidsplan met jeugd of een integraal beleidsplan voor alle drie decentralisaties gebruikt. In de tabel is vermeld indien het meer dan alleen Wmo betreft.

N.B. 2: In één van de 50 gemeenten, Almelo, is in de geselecteerde periode geen beleidsplan over de gedecentraliseerde taken tot stand gekomen (alleen een beknopt memo bij de verordeningen in navolging van de nieuwe wetten in het sociaal domein). Daarom is Almelo niet opgenomen in het verkennend onderzoek en zijn uiteindelijk 49 beleidsplannen geanalyseerd.



## Bijlage C

Operationalisering van de sturingsperspectieven in signaalwoorden  
(voor het verkennend onderzoek, hoofdstuk 6)

<i>Public Administration (PA)</i>	<i>New Public Management (NPM)</i>	<i>New Public Governance (NPG)</i>	<i>Societal Resilience (SR)</i>
professioneel	bezuiniging	samenwerken	participeren
regelen	korting	verbinden	participatiesamenleving
medezeggenschap	verbetering	netwerken	maatschappij
administratie	markt	regisseren	meedoen
aanvragen	kwaliteitseisen	creëren	veerkracht
besluiten	besparing	middenveld	gezamenlijk
toegangsproces	toezicht	partnerschap	gemeenschap
kaders	beheersmaatregelen	wijkteam	vrijwilliger
recht	meten	innovatie	burgerkracht
garantie	sturen	diensten	zelfstandig
zorgaanbod	resultaat	taak	zelfredzaam
zekerheid	prestatie	klant	betrokkenheid
behoefte	efficiënt	laagdrempelig	maatwerk
opvangen	doelmatig	opdrachten	verantwoordelijkheden
rechtsbescherming	effectief	opdrachtgever	vertrouwen
bescherming	doeltreffend	flexibel	wederkerige



## Bijlage D

Vragenlijsten voor de casussen tegenprestatie en thuiszorg.  
(voor het verdiepend onderzoek, hoofdstuk 7 tot en met 11)

### Vragenlijst voor de casus tegenprestatie en Participatiewet

- Wat is het gemeentelijk beleid ten aanzien van de decentralisatie werk en invulling van de Participatiewet?
- Wat is het gemeentelijk beleid meer specifiek voor de invulling van de tegenprestatie?
- Wat was het gemeentelijk beleid voor de invulling van de tegenprestatie voor de Participatiewet (onder de WWB)?
- In hoeverre heeft de nieuwe wet tot beleidswijzigingen geleid?
- Worden nog verdere beleidswijzigingen beoogd ten aanzien van de tegenprestatie?
- Hoe is de invulling en uitvoering van de Participatiewet en meer specifiek de tegenprestatie door de gemeente georganiseerd?
- Hoe veel ambtenaren werken aan de tegenprestatie (leiding/beleid/uitvoering)?
- In hoeverre is binnen de gemeente aandacht voor burgers die bijvoorbeeld vanwege een beperking niet mee kunnen werken aan de tegenprestatie?
- Op welke wijze kijkt de gemeente naar de persoonlijke omstandigheden van burgers die geacht worden een verplichte tegenprestatie te vervullen (in sommige gevallen mensen ontzien, uitzonderingen op verplichtingen, etc.)
- Hoe heeft de gemeente de rechtsbescherming geregeld met betrekking tot beslissingen over de tegenprestatie (bijvoorbeeld besluit verplichting bepaald werk te doen wat iemand niet wil)?
- In hoeverre besteedt de gemeente eigen middelen aan de uitvoering van de tegenprestatie in 2015?
- Deed de gemeente dit ook (niet) in 2014 (ten tijde van de WWB en de nog niet verplichte tegenprestatie)?
- Op welke manier volgt de gemeente hoeveel een tegenprestatie leveren en wat de opbrengst daarvan is (onder andere in het licht van stap vooruit op participatieladder, perspectief op werk)?
- In hoeverre is sprake van doorstroom vanuit een tegenprestatie plaats naar echt werk?
- Op hoe veel mensen wordt de tegenprestatie toegepast?
- Hoe groot is die groep ten opzichte van de totale groep van gemeentelijke uitkeringsontvangers?
- Op welke wijze vindt samenwerking plaats tussen de gemeente en partners voor de uitvoering van de tegenprestatie (bijvoorbeeld organisaties die vrijwilligerswerk bieden dat als tegenprestatie uitgevoerd kan worden)?
- In hoeverre is er sprake van samenwerking met omliggende gemeenten binnen de arbeidsmarktregio voor de invulling van de verplichte tegenprestatie (onder andere met oog op mogelijke toekomstige toeleiding naar werk)?
- In welke mate denkt de gemeente mee met mensen over een geschikte tegenprestatie (cliëntgerichte benadering)?
- Vindt onderzoek plaats naar de ervaring van cliënten die de tegenprestatie uitvoeren?
- Hoe worden cliënten benaderd, veelal digitaal of juist persoonlijk contact (onder andere click/call/face)?
- In hoeverre spreekt de gemeente met de gemeentelijke invulling van de verplichte tegenprestatie mensen aan als groep op de collectieve verantwoordelijkheid om een bijdrage te leveren aan het welzijn van de gemeente door het leveren van nuttig vrijwilligerswerk?
- In hoeverre spreekt de gemeente met de gemeentelijke invulling van de verplichte tegenprestatie mensen aan als individu op de eigen verantwoordelijkheid om iets te leren van de tegenprestatie en daarmee iets terug te doen voor de verkregen uitkering?

### Vragenlijst voor de casus thuiszorg en Wmo 2015

- Wat is het gemeentelijk beleid ten aanzien van de decentralisatie zorg en invulling van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015?
- Wat is het gemeentelijk beleid meer specifiek voor de invulling van de thuiszorg?
- Wat was het gemeentelijk beleid voor de invulling van de thuiszorg voor de Wmo 2015 (onder de oude Wmo)?
- In hoeverre heeft de nieuwe wet tot beleidswijzigingen geleid?
- Worden nog verdere beleidswijzigingen beoogd ten aanzien van de thuiszorg?
- Hoe is de invulling en uitvoering van de Wmo 2015 en meer specifiek de thuiszorg door de gemeente georganiseerd?
- Hoe veel ambtenaren werken aan de thuiszorg (leiding/beleid/uitvoering)?
- In hoeverre is binnen de gemeente aandacht voor burgers die bijvoorbeeld vanwege een beperking een blijvend groot beroep doen op thuiszorg?
- Hoe heeft de gemeente de rechtsbescherming geregeld met betrekking tot beslissingen over de thuiszorg (bijvoorbeeld besluit over indicatie aantal uren thuiszorg waar iemand het niet mee eens is)?
- Hoeveel middelen besteedt de gemeente aan de thuiszorg in 2015?
- Doet de gemeente nog een aanvulling of wellicht juist een korting op de beschikbare middelen vanuit de rijksoverheid?
- Wat is de verwachting, is het mogelijk om met de beschikbare middelen aan de zorgvraag te kunnen voldoen?
- Hoeveel middelen besteedde de gemeente aan thuiszorg in 2014?
- In hoeverre was dat voldoende (te veel of te weinig) om aan de zorgvraag te kunnen voldoen?
- Op welke manier volgt de gemeente hoeveel mensen gebruik maken van thuiszorg en wat de opbrengst daarvan is (onder andere in het licht van langer zelfstandig thuis kunnen blijven wonen)?
- Hoe veel mensen hebben een indicatie voor thuiszorg (uitgesplitst naar hhh 1 & 2)?
- Hoe veel mensen hebben een indicatie voor een gemeentelijke Wmo-voorziening?
- In hoeverre is sprake van gebruik van meerdere Wmo-voorzieningen?
- Op welke wijze vindt samenwerking plaats tussen de gemeente en partners voor de uitvoering van de thuiszorg (bijvoorbeeld aanbieders van de diverse thuiszorgvoorzieningen)?
- In welke mate denkt de gemeente mee met mensen over de meest geschikte thuiszorg voorzieningen (cliëntgerichte benadering)?
- Vindt onderzoek plaats naar de ervaring van cliënten die thuiszorg ontvangen?
- Hoe worden cliënten benaderd, veelal digitaal of juist persoonlijk contact (onder andere click/call/face)?
- In hoeverre spreekt de gemeente met de gemeentelijke invulling van de thuiszorg mensen aan als groep op de collectieve verantwoordelijkheid om een bijdrage te leveren aan het welzijn van de gemeente door meer zorg voor elkaar te dragen?
- In hoeverre spreekt de gemeente met de gemeentelijke invulling van de thuiszorg mensen aan als individu op de eigen verantwoordelijkheid om zelfredzaam te zijn en/of voor zorg een beroep te doen op het eigen netwerk?

## Bijlage E

Operationalisering van de sturingsperspectieven in indicatoren  
(voor het verdiepend onderzoek, hoofdstuk 7 tot en met 11)

<i>Indicator</i>	<i>Benadering</i>	<i>Perspectief</i>
<i>Beleid</i>		
- Het beleid is vooral een nauwkeurige uitwerking van de relevante wet- & regelgeving. - De gemeente neemt zelf de verantwoordelijkheid voor de uit te voeren taken.	Van een politieke opdracht naar regels, procedures en instructies, de taken zijn leidend.	<i>PA</i>
- Het beleid is concreet (SMART) geformuleerd en prestatie- en resultaatgericht. - De gemeente heeft goed inzicht in de financiële situatie en de realisatie van doelen.	Van een politieke ambitie naar afrekenbare managementtaken, focus op prestaties en financiën.	<i>NPM</i>
- Het beleid gaat over de samenwerking met de maatschappelijke partners in het netwerk. - De gemeente streeft naar het kunnen bieden van goede (digitale) dienstverlening aan de burger als klant.	Op basis van dialoog tussen gemeente en maatschappelijke partners, aandacht voor dienstverlening.	<i>NPG</i>
- Het beleid benadrukt de kracht van de samenleving en de zelfredzaamheid van de burger. - De gemeente doet minder zelf en vindt het belangrijk om ruimte te bieden aan maatschappelijk initiatief.	De samenleving heeft een eigen verantwoordelijkheid, de overheid doet een stap terug.	<i>SR</i>
<i>Organisatie</i>		
- De gemeente is een grote bureaucratische organisatie die nauwgezet conform werkinstructies opdrachten uitvoert. - De ambtenaren zorgen er voor dat iedereen krijgt waar hij of zij op basis van de beleidskaders recht heeft.	Politiek primaat, hiërarchisch met loyale, integere en onpartijdige ambtenaren.	<i>PA</i>
- De gemeente is een efficiënt en effectief functionerende organisatie met bedrijfsmatige aanpak. - De ambtenaren werken gericht aan de realisatie van concreet geformuleerde doelen.	Prestatiegericht, met adequaat functionerende en klantgerichte ambtenaren.	<i>NPM</i>
- De gemeente is een omgevingsbewuste organisatie en werkt veel samen met andere organisaties. - De ambtenaren stellen de dienstverlening aan de burger centraal in hun werkzaamheden.	Verbonden in het netwerk, met op samenwerking gerichte dienstverlenende ambtenaren.	<i>NPG</i>
- De gemeente is een kleinere organisatie die ondersteunend is aan wat de samenleving wil en zelf oppakt. - De ambtenaren zetten vooral in op wat de burger zelf kan, al dan niet met hulp van zijn of haar omgeving.	Terughoudend en bescheiden, met ambtenaren die het nemen van eigen verantwoordelijkheid stimuleren.	<i>SR</i>
<i>Bekostiging</i>		
- Het correct uitvoeren van de gemeentelijke taken is belangrijker dan de financiële situatie. - De financiering vindt plaats op basis van aan de gemeente geleverde trajecten en voorzieningen.	Begeleiding en voorzieningen voor iedereen die daar recht op heeft, zo nodig budget aanvullen.	<i>PA</i>

<ul style="list-style-type: none"> <li>- De aandacht gaat vooral uit naar de financiële situatie en resultaten en zo nodig moet de gemeente bezuinigen.</li> <li>- De financiering van producten is op basis van de behaalde resultaten conform de verstrekte opdracht.</li> </ul>	Besteding van beschikbare middelen op basis van gemaakte afspraken over het resultaat.	<i>NPM</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het co-financieren van projecten die samen met partners in het netwerk worden opgezet.</li> <li>- De financiële middelen komen ten goede aan innovatieve projecten gericht op een goede dienstverlening aan de burger.</li> </ul>	Bijdragen aan wat binnen het netwerk tot stand komt, investeren op dienstverlening.	<i>NPG</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het betalen van de ondersteuning voor de burger die zich niet zelf of met zijn of haar omgeving kan redden.</li> <li>- Het gaat om het financieel bijstaan van maatschappelijke initiatieven met buurtbudgetten/burgerbegroting.</li> </ul>	Als aanvulling op eigen kracht van de burger, budgetten voor faciliteren van maatschappelijk initiatief.	<i>SR</i>
<i>Aansturing</i>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- De ambtelijke leiding vereist de correcte uitvoering van de vooraf in detail geformuleerde taken.</li> <li>- Het gaat om het bestendigen van de stabiliteit zodat de burger weet wat hij of zij aan gemeente heeft.</li> </ul>	Uitvoeren van taken op bureaucratische wijze conform regels en instructies.	<i>PA</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- De ambtelijke leiding stuurt aan op het maken van en uitvoeren van afspraken gericht op realisatie van doelen.</li> <li>- De prioriteit is het werken aan een uitgavenpatroon dat meerjarig aansluit op de inkomsten van de gemeente.</li> </ul>	Uitvoeren van prestatieafspraken, om doelen te realiseren, binnen de beschikbare financiële ruimte.	<i>NPM</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- De ambtelijke leiding initieert contact, co-creatie en akkoorden met partners in het maatschappelijke netwerk.</li> <li>- De focus is gericht op een goede verstandhouding met de burger en tevredenheid over gemeentelijke diensten.</li> </ul>	Samenwerken met partners, open en dienstverlenende houding naar de burger.	<i>NPG</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- De ambtelijke leiding zet in op een beweging in het denken en doen naar minder overheid en meer samenleving.</li> <li>- De kanteling van aanbodgericht naar vraaggericht vindt plaats, in aanvulling op wat de burger zelf kan.</li> </ul>	Stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid en het maatschappelijk initiatief.	<i>SR</i>

## Bijlage F

### 1. Operationalisering van de institutionele context in indicatoren (voor het verdiepend onderzoek, hoofdstuk 7 tot en met 11)

<i>Indicator</i>	<i>Benadering</i>	<i>Institutionele context</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organisatie werkt zo veel mogelijk zoals rijksoverheid dat wil (dwang), naar voorbeeld van succesvolle gemeenten (nabootsing) of volgens gemeentelijke standaard (normering).</li> <li>- Invulling &amp; uitvoering van nieuwe taken in nauwkeurige navolging van landelijke wet- &amp; regelgeving (dwang), door goede werkwijzen in andere gemeenten over te nemen (nabootsing) of volgens gangbare waarden in sociaal domein (normering).</li> <li>- Inzet van financiële middelen in lijn met uitkeringswijze door rijksoverheid (dwang), wat in andere gemeenten goed werkt (nabootsing) of wat gebruikelijk is (normering).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het sociaal domein dat zich gaandeweg vormt naar wat verwacht wordt en naar wat het beste lijkt.</li> <li>- Na de decentralisatie volgen gemeenten voorschriften, goede voorbeelden en standaarden.</li> <li>- Ze gaan meer op elkaar lijken.</li> </ul>	<p>Meebewegen, ingegeven door institutioneel isomorfisme.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bij invulling van nieuwe taken voortbouwen op bestaand beleid.</li> <li>- Organisatie pakt nieuwe taken op conform eigen werkwijze.</li> <li>- Uitvoering van nieuwe taken volgens eigen procedures, routines en gebruiken.</li> <li>- In beeld brengen de uitvoering met behulp van monitoringssysteem dat al in organisatie wordt gebruikt.</li> <li>- Nieuwe taken worden ingevuld en uitgevoerd om zo goed mogelijk aan te sluiten bij het eigen karakter van de gemeente en het bedienen van de eigen bevolking.</li> </ul> <p>N.B. In deze beweging is sprake van:            (1) Institutionele gelaagdheid: aanpassen van delen van bestaande praktijk, zonder kern en waarden los te laten, of            (2) Institutionele omzetting: herzien van procedures, met als doel andere effecten te realiseren.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het sociaal domein dat zich aanpast bij het unieke &amp; eigene en de traditie &amp; historie van de lokale situatie.</li> <li>- Na de decentralisaties volgen gemeenten meer hun eigen weg die aansluit bij de lokale situatie.</li> <li>- Ze gaan meer van elkaar verschillen.</li> </ul>	<p>Tegenbewegen, ingegeven door situatie specifieke padafhankelijkheid.</p>

2. Operationalisering van de strategische keuzes in indicatoren  
(voor het verdiepend onderzoek, hoofdstuk 7 tot en met 11)

<i>Indicator</i>	<i>Benadering</i>	<i>Strategische keuze</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vroegtijdige beleidsontwikkeling, ruim voor de decentralisatie per 1-1-2015.</li> <li>- Uitgebreide beleidsplannen, gebaseerd op nauwkeurige analyses van de situatie in de gemeente.</li> <li>- Vooraf herinrichting van de organisatie met oog op de nieuwe taken.</li> <li>- Onderzoek naar nieuwe klanten en hun vraag naar gemeentelijke voorzieningen.</li> <li>- Verdieping in de nieuwe financiële middelen en de koppeling daarvan aan de nieuw te verrichten taken.</li> <li>- Opzetten van een monitoringssysteem om te kunnen volgen hoe het gaat met de uitvoering van de nieuwe taken.</li> <li>- Vooraf alle mogelijke alternatieven wat betreft het te voeren beleid, de inrichting van de organisatie en het gebruik van de beschikbare financiële middelen op een rijtje zetten om een keuze uit te maken.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het sociaal domein 'van de tekentafel'.</li> <li>- Aanpakken 'bij de wortel'.</li> <li>- Al voor de transitie (overname) bezig met de transformatie (inrichting) van de nieuwe taken.</li> </ul>	Doelgerichte strategische keuze.
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Geen of beperkte beleidsontwikkeling vooraf.</li> <li>- Beknopte beleidsnotities op het moment dat zich een concrete vraag voordoet.</li> <li>- Eventuele herinrichting van de organisatie pas als het ergens in de praktijk knelt.</li> <li>- Geen of beperkte sturing op het meten is weten, het gaat vooral om het doen.</li> <li>- Gedurende het inrichten van de nieuwe taken kiezen voor aanpassingen als dat nodig is.</li> <li>- Financiële middelen vooral inzetten op de taken waar dat het meeste nodig is.</li> <li>- Met de decentralisaties aan de slag gaan en gaandeweg aan de hand van keuzes op deelonderwerpen uitwerken welke beleidsrichting &amp; uitvoeringswijze het beste zijn.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het sociaal domein 'van de praktijk'.</li> <li>- Vormgeven via kleine vertakkingen.</li> <li>- Eerst de tijd nemen voor de transitie (overname) &amp; dan voorzichtig over gaan tot transformatie (inrichting) van de nieuwe taken.</li> </ul>	Doelzoekend patroon van strategische keuzes.



## Bijlage G

Overzicht van alle percentages  
(uitkomst van het verkennend onderzoek, hoofdstuk 6)

Per gemeente is aangegeven tot welke categorie deze behoort (minder dan 100.000 inwoners, meer dan 100.000 inwoners of G4) en in welke regio van het land deze ligt (op basis van de provincies, indeling in noord, oost, west en zuid).

Per sturingsperspectief zijn:

- de 5 hoogste scores vet weergegeven, de allerhoogste ook onderstreept.
- de 5 laagste scores cursief weergegeven, de allerlaagste ook onderstreept.

Gemeente	Categorie	Public Administration (PA)	New Public Management (NPM)	New Public Governance (NPG)	Societal Resilience (SR)
1 Alkmaar	100.000+, west	19,0	28,6	19,8	32,5
2 Almere	100.000+, oost	<i>11,5</i>	19,1	34,9	34,4
3 Alphen aan den Rijn	100.000+, west	18,4	<i>11,6</i>	23,7	46,3
4 Amersfoort	100.000+, west	24,6	14,0	<b>42,7</b>	<i>18,7</i>
5 Amstelveen	100.000-, west	23,6	23,6	19,6	33,1
6 Amsterdam	G4, west	<b>33,6</b>	20,6	34,6	<i>11,2</i>
7 Apeldoorn	100.000+, oost	21,4	15,8	14,0	<b>48,8</b>
8 Arnhem	100.000+, oost	22,8	12,0	<b>54,3</b>	<i>10,9</i>
9 Bergen op Zoom	100.000-, zuid	<b>30,1</b>	20,6	19,6	29,7
10 Breda	100.000+, zuid	15,8	20,9	37,5	25,7
11 Delft	100.000+, west	25,6	12,8	28,2	33,3
12 Den Haag	G4, west	17,9	27,2	21,2	33,7
13 Deventer	100.000-, oost	<i>7,4</i>	<i>4,4</i>	<i>8,8</i>	<b>79,4</b>
14 Dordrecht	100.000+, west	14,7	22,7	28,6	34,1
15 Ede	100.000+, oost	21,7	<b>36,2</b>	<i>11,6</i>	30,4
16 Eindhoven	100.000+, zuid	25,0	8,3	<i>11,1</i>	<b>55,6</b>
17 Emmen	100.000+, noord	23,9	23,9	34,8	17,4
18 Enschede	100.000+, oost	20,7	23,4	20,2	35,6
19 Gouda	100.000-, west	20,0	17,4	31,8	30,8
20 Groningen	100.000+, noord	25,4	21,1	25,8	27,7
21 Haarlem	100.000+, west	10,9	<b>37,5</b>	24,2	27,3
22 Haarlemmermeer	100.000+, west	<b>34,4</b>	27,4	14,2	24,0
23 Heerlen	100.000-, zuid	19,6	17,4	31,0	32,1
24 Helmond	100.000-, zuid	<i>6,0</i>	<i>2,0</i>	<b>58,0</b>	34,0
25 Hengelo (O.)	100.000-, oost	23,2	26,1	25,3	25,3
26 Hilversum	100.000-, west	29,7	13,5	29,7	27
27 Hoorn	100.000-, west	24,2	17,6	13,2	46,3
28 Leeuwarden	100.000+, noord	12,7	20,9	<b>43,4</b>	23,0
29 Leiden	100.000+, west	26,4	13,2	34,0	26,4
30 Leidschendam-Voorburg	100.000-, west	20,4	<b>38,2</b>	14,6	26,8
31 Lelystad	100.000-, oost	20,8	20,8	33,7	24,8
32 Maastricht	100.000+, zuid	22,9	25,7	19,3	32,1
33 Nijmegen	100.000+, oost	<b>32,4</b>	19,7	23,1	24,9
34 Nissewaard	100.000-, west	<b>31,4</b>	27,7	18,2	22,6
35 Oss	100.000-, zuid	14,6	18,8	<b>47,9</b>	18,8
36 Purmerend	100.000-, west	16,3	27,2	30,6	25,9
37 Roosendaal	100.000-, zuid	28,0	24,4	26,8	20,7
38 Rotterdam	G4, west	12,2	14,6	41,5	31,7
39 Schiedam	100.000-, west	17,4	12,8	21,1	<b>48,6</b>

40 's-Hertogenbosch	100.000+, zuid	21,1	33,8	20,3	24,8
41 Sittard-Geleen	100.000-, zuid	26,8	20,8	29,8	22,6
42 Tilburg	100.000+, zuid	25,9	29,6	11,1	33,3
43 Utrecht	G4, west	10,4	10,9	10,9	<b>67,8</b>
44 Velsen	100.000-, west	11,3	<b>37,6</b>	20,6	30,5
45 Venlo	100.000+, zuid	16,8	16,1	31,9	35,2
46 Vlaardingen	100.000-, west	19,7	14,0	<b>42,7</b>	23,6
47 Zaanstad	100.000+, west	22,0	19,0	37,5	21,4
48 Zoetermeer	100.000+, west	16,7	20,6	27,9	34,8
49 Zwolle	100.000+, oost	17,1	<b>46,3</b>	19,5	17,1

# Samenvatting

## ***Sturing in 3D***

*Een onderzoek naar gemeentelijke sturing op de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein*

### **Inleiding**

#### *Introductie*

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat met verschillende niveaus van bestuur en ook op lokaal niveau de gelegenheid om te sturen, om beleid te bepalen en financiële keuzes te maken. In 2015 vindt tussen deze verschillende niveaus van bestuur een overdracht van taken plaats, de drie decentralisaties in het sociaal domein. De rijksoverheid draagt taken over aan gemeenten op het gebied van werk, zorg en jeugd. Gemeenten mogen zelf bepalen hoe ze deze voor hen nieuwe taken aanpakken en combineren met maatschappelijke taken die ze al langer uitvoeren. Het doel is om te komen tot een participatiesamenleving waarin burgers meer verantwoordelijkheid nemen. De rijksoverheid beoogt hiermee het gebruik van publieke voorzieningen aan te passen. Het is aan gemeenten om op het lokale niveau de participatiesamenleving in te vullen en uit te voeren.

De decentralisaties en de participatiesamenleving bieden beide ruimte voor gemeentelijke sturing. De veronderstelling is dat gemeenten zelf keuzes kunnen maken en dat op deze manier meer of grotere verschillen kunnen gaan ontstaan tussen gemeenten en hun aanpakken in het sociaal domein.

#### *Probleemstelling*

De decentralisaties en de participatiesamenleving hebben gevolgen voor gemeenten. De overdracht van taken en middelen van rijksoverheid naar gemeenten vraagt om duidelijke keuzes en ruimte om die op lokaal niveau te kunnen maken.

Dit onderzoek gaat na in hoeverre gemeenten sturen op een eigen aanpak voor de invulling en uitvoering van de decentralisaties door te kijken naar de gemeentelijke praktijk. Het beoogt een bijdrage te leveren aan het debat dat wordt gevoerd over de gemeentelijke aanpakken in de praktijk, de verhouding tussen rijksoverheid en gemeenten en de verhouding tussen overheid en samenleving. Het doel van het onderzoek is het bieden van inzicht in de wijze waarop gemeenten de decentralisaties aanpakken, door de gemeentelijke invulling en uitvoering daarvan te onderzoeken en de keuze voor een sturingsperspectief te begrijpen. De vraagstelling richt zich op de gemeentelijke sturing op de invulling en uitvoering van de decentralisaties.

### **De decentralisaties en de participatiesamenleving**

De decentralisaties en de participatiesamenleving staan niet op zich, maar maken deel uit van een bredere ontwikkeling van de gedecentraliseerde eenheidsstaat en de verzorgingsstaat.

In de ontwikkeling van de gedecentraliseerde eenheidsstaat en de verzorgingsstaat vanaf halverwege 19<sup>e</sup> eeuw tot nu zijn parallellen te trekken. In de 19<sup>e</sup> eeuw ontstaan de eerste sociale voorzieningen in steden. Het initiatief voor het oppakken van publieke taken ligt bij gemeenten. In de 20<sup>e</sup> eeuw treedt een verandering op. De rijksoverheid gaat gaandeweg steeds meer sociale voorzieningen creëren en hier komt de verzorgingsstaat uit voort. Tegelijkertijd vindt centralisering van publieke taken plaats, de rijksoverheid neemt verantwoordelijkheden over en gemeenten krijgen daarin een uitvoerende rol. Vanaf medio jaren '80 wordt weer een tegenbeweging ingezet. Binnen de verzorgingsstaat worden hervormingen doorgevoerd en de zorg voor het maatschappelijk welzijn wordt weer wat verschoven van overheid naar samenleving. Binnen de gecentraliseerde eenheidsstaat wordt initiatief genomen tot decentralisatie, de rijksoverheid draagt taken over aan gemeenten.

De decentralisaties zijn te zien als een volgende stap in de verschuiving van verantwoordelijkheid van rijksoverheid naar gemeenten. Het gaat om een overdracht van taken vanuit de rijksoverheid naar gemeenten en een bezuiniging op de middelen voor de uitvoering daarvan. De participatiesamenleving is te beschouwen als een volgende stap in de verschuiving van verantwoordelijkheid van de overheid naar de samenleving. Het gaat om meer eigen kracht en initiatief van burgers en minder publieke voorzieningen. De rijksoverheid doet een stap terug ten gunste van de samenleving en de gemeenten.

## **Theoretisch kader**

### *Perspectieven op sturing*

In het onderzoek is naar de aanpak van de decentralisaties gekeken vanuit perspectieven op sturing. Uit de ontwikkeling van overheidssturing vanaf de klassieke overheidsbureaucratie tot aan de hedendaagse participerende overheid zijn vier perspectieven gedestilleerd:

1. *Public Administration*, een sterk juridisch gefundeerd perspectief waarin de wet- en regelgeving, rechtsgelijkheid, een rationele besluitvorming en uitvoering conform procedures centraal staan;
  2. *New Public Management*, een sterk economisch gefundeerd perspectief waarin de prestaties, resultaatgerichtheid, kostenbeheersing en bedrijfsmatig werken centraal staan;
  3. *New Public Governance*, een sterk politicologisch gefundeerd perspectief waarin actoren in netwerken, een externe focus, coproductie en samenwerking centraal staan;
  4. *Societal Resilience*, een sterk sociologisch gefundeerd perspectief waarin samenlevingsinitiatieven, eigen verantwoordelijkheid, burgerbetrokkenheid en maatschappelijke veerkracht centraal staan.
- Het is mogelijk dat zich een overgang van het ene naar het andere perspectief voordoet. Ook kan sprake zijn van een combinatie van perspectieven (sedimentatie).

In hoe de rijksoverheid met de participatiesamenleving aanstuurt op meer zelfredzaamheid en minder voorzieningen is het perspectief *Societal Resilience* te herkennen. In hoe de rijksoverheid met de decentralisaties aanstuurt op kostenbesparing is het perspectief *New Public Management* te herkennen.

### *Institutionele context en strategische keuze*

Hoe gemeenten mee- of tegenbewegen ten opzichte van de richting die de rijksoverheid uitzet, is uitgewerkt met het concept institutionele context. Hoe gemeenten kiezen voor een geplande of een improviserende aanpak is uitgewerkt met het concept strategische keuze. De één aan de hand van de logica van de gepastheid en de structuur. De ander aan de hand van de logica van de gevolgen en de handeling.

Vanuit de structuur en de logica van de gepastheid kan de institutionele context twee invalshoeken hebben. Enerzijds meebewegen met de richting van de rijksoverheid: gemeenten doen hetzelfde en lijken op elkaar en zo kan zich institutioneel isomorfisme voordoen. Anderzijds tegenbewegen ten opzichte van de rijksoverheid door als gemeenten een eigen richting te volgen: zo ontstaat meer verscheidenheid en kunnen unieke voorbeelden ontstaan vanwege padafhankelijkheid van gemeenten.

Vanuit de handeling en de logica van de gevolgen kan de strategische keuze ook twee invalshoeken hebben. Enerzijds kan deze keuze vooraf al uitgedacht zijn: één keuze die is gebaseerd op een analytisch en deductief proces. Anderzijds kan sprake zijn van meer keuzes over deelonderwerpen die gaandeweg in de praktijk ontstaan: keuzes die zijn gebaseerd op een stapsgewijs en inductief proces. De institutionele context en de strategische keuze zijn niet los van elkaar te zien, de structuur en de handeling beïnvloeden elkaar over en weer. Met de institutionele context en de strategische keuze is het mogelijk waarnemingen in de aanwezigheid van sturingsperspectieven in de gemeentelijke praktijk te kunnen begrijpen.

## **Onderzoeksontwerp**

Het onderzoek bestaat uit twee delen:

1. Een verkennend, kwantitatief onderzoek bij een groot aantal gemeenten voor een eerste beeld van de decentralisatiepraktijk om op hoofdlijnen de verscheidenheid tussen gemeenten te laten zien.
2. Een verdiepend, kwalitatief onderzoek gericht op een klein aantal gemeenten en op een tweetal thema's als casussen om meer specifiek de verscheidenheid tussen gemeenten te laten zien.

In de verkenning is de onderzoeksstrategie enquête gebruikt. Voor deze fase zijn de 50 grootste gemeenten van Nederland geselecteerd, daarvan zijn de beleidsplannen over de gedecentraliseerde taken geanalyseerd. Op 49 gevonden gemeentelijke beleidsplannen is een inhoudsanalyse uitgevoerd. In de verdieping is de onderzoeksstrategie casusstudie gebruikt. Voor deze fase zijn op basis van de resultaten van het verkennend onderzoek vijf gemeenten geselecteerd. Bij deze vijf gemeenten is gekeken naar twee inhoudelijke casussen: de Participatiewet en de tegenprestatie en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015 en de thuiszorg.

## **De gemeentelijke praktijk**

### *Verkenning in de 50 grootste gemeenten*

De vier sturingsperspectieven *Public Administration*, *New Public Management*, *New Public Governance* en *Societal Resilience* zijn alle in meer of mindere mate waar te nemen in het beleid van alle gemeenten. Overall is aandacht voor regels, prestaties, netwerken en samenlevingsinitiatieven, maar alle perspectieven komen niet in gelijke mate terug. *Societal Resilience* komt het meest voor in de decentralisatietaal in de beleidsplannen, *Public Administration* het minst. Tussen gemeenten zijn grote verschillen geconstateerd in de mate waarin de sturingsperspectieven terugkomen in de decentralisatietaal. Bij de perspectieven is de grootste variatie zichtbaar bij *Societal Resilience* en de kleinste bij *Public Administration*.

Gemeenten hebben bij de decentralisatie van de zorg (Wmo) in hun beleidsmatige invulling verschillende keuzes gemaakt. Het sturingsperspectief van de participerende overheid die de samenleving als geheel en de burger als individu aanspreekt is leidend in het decentralisatiebeleid. De grote overheid die de zekerheid biedt dat iedereen recht heeft op dezelfde zorg is minder in beeld. *Societal Resilience* komt het meest voor, *Public Administration* het minst.

Op basis van de verkenning zijn vijf gemeenten geselecteerd voor de verdieping:

1. Haarlemmermeer, vanwege de hoge score op *Public Administration*;
2. Zwolle, vanwege de hoge score op *New Public Management*;
3. Oss, vanwege de hoge score op *New Public Governance*;
4. Utrecht, vanwege de hoge score op *Societal Resilience*;
5. Den Haag, vanwege de gemiddelde scores op alle perspectieven.

### *Verdieping in vijf verschillende gemeenten*

Gemeenten passen zowel in de casus Participatiewet en de tegenprestatie als in de casus Wmo 2015 en de thuiszorg vaak een combinatie toe van de sturingsperspectieven met een nadruk op *Societal Resilience* en *New Public Management*. Meer zelfredzaamheid van de burger en minder publieke voorzieningen vanuit de overheid vanwege de participatiesamenleving. Efficiënter en effectiever met de budgetten omgaan vanwege de decentralisaties en de bezuinigingen. Uitzonderingen hierop zijn te begrijpen door te kijken naar wat zich specifiek voordoet binnen de gemeente als afwijking van wat zich in de meeste gemeenten voordoet, zoals de minder grote aanwezigheid van financiële druk of de behoefte aan innovatie en goede dienstverlening.

De geconstateerde combinatie van de sturingsperspectieven *Societal Resilience* en *New Public Management* is te begrijpen door te kijken naar de institutionele context en de strategische keuze in de gemeenten. De gemeenten bewegen mee met de richting die de rijksoverheid met de participatiesamenleving en de decentralisaties uitdraagt en maken de strategische keuze om die richting beleidsmatig in te vullen en ook in de praktijk uit te voeren. Het gaat om een groter beroep op de eigen verantwoordelijkheid van de burger en een beperktere overheidsbetrokkenheid. Het is te verwachten dat gemeenten meer op elkaar gaan lijken, institutioneel isomorfisme. Uitzonderingen hierop zijn te begrijpen vanuit de institutionele context en de strategische keuze, namelijk de specifieke eigen gemeentelijke achtergrond of een meer uitgesproken politiek bestuurlijke keuze.

## **Conclusie en discussie**

### *Conclusie:*

Gemeenten geven overwegend invulling en uitvoering aan de decentralisaties vanuit de gedachte van het creëren van een participatiesamenleving op lokale schaal. Ze zetten in op meer eigen verantwoordelijkheid en eigen kracht van de burger en minder door de gemeente bekostigde begeleiding en ondersteuning. Ook werken ze resultaatgericht met het oog op een doelmatig en doeltreffend gebruik van de beperkte beschikbare budgetten.

In het gemeentelijk sociaal domein is dit zowel de situatie bij werk en inkomen met de casus Participatiewet en de tegenprestatie als bij zorg en welzijn met de casus Wmo 2015 en de thuiszorg. In de gemeentelijke aanpakken is veelal een combinatie van een participerende en een presterende overheid zichtbaar. Hierin zijn de sturingsperspectieven *Societal Resilience* en *New Public Management* te herkennen.

Tussen de gemeentelijke aanpakken bestaan meer overeenkomsten dan verschillen. De gemeenten doen in de praktijk allemaal ongeveer hetzelfde. Ze kiezen voor meebewegen met de rijksoverheid door de boodschap van de actieve burger van de participatiesamenleving en de bezuinigingen van de decentralisaties toe te passen. De gemeenten gaan meer op elkaar lijken en zo kan zich institutioneel isomorfisme voordoen. De gemeentelijke aanpakken en de daarin te herkennen sturingsperspectieven zijn te begrijpen door te kijken naar de bezuinigingen die de rijksoverheid toepast op de budgetten voor de uitvoering van taken binnen het sociaal domein. Hierin is financiële dwang zichtbaar.

De opgave voor gemeenten in het sociaal domein rond 2015 is gelijk. Allen moeten aan de slag met de overgang van nieuwe taken en de combinatie daarvan met bestaande taken. Overal wordt ingezet op activering van de burger en ook spelen vrijwel overal dezelfde vraagstukken wat betreft werkloosheid, participatie en gebruik van zorgvoorzieningen. Zowel bij werk en inkomen als bij zorg en welzijn is sprake van bezuinigingen op de uitvoering. Bovendien staat de aanpak van de decentralisaties onder tijdsdruk. Dit maakt de ruimte voor gemeenten om iets anders te doen dan de rijksoverheid uitdraagt klein. Ondanks de decentralisaties en de gedecentraliseerde eenheidsstaat, is de autonomie voor gemeenten beperkt. Met de participatiesamenleving en de decentralisaties doet de rijksoverheid een ingreep in de verzorgingsstaat en het is aan gemeenten om die uit te voeren.

#### *Sturende gemeenten*

Gemeenten moeten zich vanaf 2015 een nieuwe positie verwerven tussen de landelijke rijksoverheid en de lokale participatiesamenleving, maar daarvoor is weinig ruimte en dat kan tot botsingen leiden. Aan beide zijden is sprake van ‘duwende’ en ‘trekkende’ bewegingen. De rijksoverheid ‘duwt’ taken naar gemeenten met de decentralisaties, maar ‘trekt’ aan de touwtjes wat betreft de financiën. De participatiesamenleving ‘duwt’ gemeenten terug door zelf maatschappelijk initiatief te ontplooiën, maar de groep minder zelfredzame inwoners ‘trekt’ aan gemeenten voor sociale voorzieningen. Het is dé uitdaging voor gemeenten om tussen deze ‘duwende’ en ‘trekkende’ krachten de stabiliteit te vinden, in evenwicht te blijven en de ruimte te pakken om te sturen.

Bij het vierde perspectief *Societal Resilience* of maatschappelijke veerkracht trekt de overheid zich terug ten gunste van de samenleving, ze neemt een participerende rol in door zo nodig bij te dragen. Dit is zichtbaar in de praktijk, de gemeenten trekken zich in het sociaal domein terug en laten meer aan hun inwoners over. Deze context vraagt om discussie over het perspectief *Societal Resilience*. Binnen het sociaal domein is het niet ten gunste van de samenleving dat de overheid zich terug trekt omdat van kwetsbare inwoners weinig maatschappelijk initiatief is te verwachten. Beter is het om hier te spreken van verantwoordelijkheid, van *Societal Responsibility*.

In de praktijk komen alle vier perspectieven voor. Dat maakt het interessant om naar het totaal te kijken en een vijfde, bredere filosofische benadering toe te voegen. Hiermee is het mogelijk vragen te stellen over onder andere de verhouding tussen het collectief en het individu en de mate van vrijheid voor het individu. Op basis van de indruk van enkele jaren decentralisaties en participatiesamenleving praktijk lijkt dat nog wel is te winnen in vrijheid in de relatie tussen het collectief en het individu. In de relatie tussen de staat en de mens is de overheidsbureaucratie niet verminderd en tussen rijksoverheid en gemeenten speelt controledruk.

#### *Tot slot*

Uiteindelijk gaat het om het verschil maken voor gemeenten en tussen inwoners.

Uitgangspunt bij decentralisatie is een overdracht van taken en middelen om er als gemeenten zelf over te gaan. Bij de decentralisaties per 2015 blijkt dat er sprake is van een overdracht van taken en middelen, maar dat de gemeenten nog niet ervaren dat ze er zelf over gaan. Een goede decentralisatie vergt ook voldoende ruimte voor een daadwerkelijke lokale belangenafweging over beleid en budget.

Gemeenten krijgen sinds de decentralisaties meer aandacht voor de maatschappelijke vraag van de inwoner. Gekeken wordt naar wat deze inwoner nodig heeft en of de gemeente daarin moet voorzien of dat een andere oplossing mogelijk is. Er komt meer aandacht voor de gemeentelijke dienstverlening. Door uit te gaan van de vraag van de inwoner is het mogelijk om een gerichte oplossing te bieden.

# Summary

## *Steering in 3D*<sup>89</sup>

*A study into municipal steering on the decentralized tasks in the social domain*

### **Preface**

#### *Introduction*

The Netherlands is a decentralized unitary state with different levels of government and also at local level the opportunity to steer, to define policy and make financial choices. In 2015, a transfer of tasks takes place between these different levels of government, the three decentralizations in the social domain. The national government transfers tasks to municipalities in the field of work, care and youth. Municipalities can decide for themselves how they approach these for them new tasks and combine them with societal tasks they have been already executing for a longer time. The aim is to ensure a participation society in which citizen take more responsibility. The national government aims at reshaping the use of public services with this. It is up to municipalities to interpret and implement the participation society at local level. The decentralizations and the participation society both offer room for municipal steering. The assumption is that municipalities can make their own choices and that in this way more or larger differences can arise between municipalities and their approaches in the social domain.

#### *Issue*

The decentralizations and the participation society have consequences for municipalities. The transfer of tasks and resources from the national government to municipalities requires clear choices and scope in order to implement these locally.

This research examines in how far municipalities steer on an own approach in the interpretation and implementation of the decentralizations by looking at municipal practice. It means to contribute to the debate currently taking place on the relation between national government and municipalities and that between government and society.

The aim of the research is to provide insight into how municipalities approach the decentralizations, by researching the municipal interpretation and implementation thereof and by understanding the choice for a management perspective. The research question focuses on municipal steering on the interpretation and implementation of the decentralizations.

### **The decentralizations and the participation society**

The current decentralizations and participation society are interlinked, because part of an ongoing process of a broader development of the Dutch decentralized unitary state and welfare state. In the development of the decentralized unitary state and the welfare state, parallels can be drawn from the mid-19th century up to the present. The first social services were created in cities in the 19th century. The initiative for taking on public tasks lies with municipalities. A change occurs in the 20th century. The national government is gradually creating more and more social services and this results in the welfare state. At the same time, centralization of public tasks takes place, the national government takes over responsibilities and municipalities play an executive role in this.

In the mid-1980s a counter-movement started. Reforms are implemented within the welfare state and the concern for societal welfare is shifted somewhat from government to society. Within the centralized unitary state, decentralization is initiated and the central government transfers tasks to municipalities. The decentralizations can be seen as the next step in the shift of responsibility from national government to municipalities. This involves a transfer of tasks from the central government to municipalities and a cutback in resources for their implementation. The participation society can be considered as a next step in the shift of responsibility from government to society. It is about more personal strength and initiative from citizens and fewer public services. The national government takes a step back in favour of society and the municipalities.

---

<sup>89</sup> Bewust wordt hier in navolging van Osborne en Gaebler (1992: 34-37) gekozen voor sturing (“steering”), al zullen sommige gemeenten het mogelijk als roeien (“rowing”) ervaren.

## **Theoretical framework**

### *Perspectives on steering*

The research looked at the approach to decentralization from perspectives of management. Four perspectives have been distilled from the development of governmental management from the classical government bureaucracy to the contemporary participating government:

1. *Public Administration*, a strong judicially founded perspective in which the rule of law, equality and rationalized decision making and execution according to formal procedures are essential.
2. *New Public Management*, a strong economically founded perspective in which performance, result orientation, cost control and working in a business-like manner are essential.
3. *New Public Governance*, a strongly on political-science founded perspective in which actors in networks, an external focus, coproduction and cooperation are essential.
4. *Societal Resilience*, a strong sociologically founded perspective in which initiatives from society, own responsibility, citizen involvement and societal resilience are essential.

It is possible that a transition from one perspective to the other occurs. There may also be a combination of perspectives (sedimentation).

The perspective *Societal Resilience* can be identified in how the national government steers with the participation society towards more self-reliance and fewer services. The perspective *New Public Management* can be recognized in how the national government steers with the decentralizations towards the reduction of costs.

### *Institutional context and strategic choice*

The way in which municipalities move along or against in relation to the direction that the national government is taking, is elaborated on with the concept of institutional context. How municipalities choose a planned or an improvising approach is elaborated on with the concept of strategic choice. The one based on logic of appropriateness and structure. The other based on logic of the consequences and agency.

From the structure and logic of appropriateness, institutional context can have two perspectives. On the one hand, moving along with the direction of the national government: municipalities do the same and look alike and this is how institutional isomorphism can arise. On the other hand, moving against the direction of the national government by following their own direction as municipalities creates more diversity and unique examples can arise because of path dependence municipalities. Based on the agency and the logic of the consequences, the strategic choice can also have two perspectives. On the one hand, this choice may have been thought out in advance: one choice based on an analytical and deductive process. On the other hand, there may be more choices about sub-topics that gradually arise in practice: choices that are based on a step-by-step and inductive process. The institutional context and the strategic choice cannot be seen separately, the structure and the agency influence each other. With the institutional context and the strategic choice, it is possible to understand observations in the presence of management perspectives in the municipal practice.

## **Research design**

The research consists of two parts:

1. An exploratory, quantitative research among a large number of municipalities for an first view of the decentralization practice in order to show the main variation between municipalities.
2. An in-depth, qualitative research focused on a small number of municipalities and on two themes as cases to show more specifically the variation between municipalities.

In the exploratory analysis the researchmethod of survey has been used. For this phase the 50 largest municipalities in the Netherlands were selected whose the policy plans on decentralized tasks have been analyzed. On 49 municipal policy plans a content analysis has been made. In the in-depth analysis the researchmethode of casestudy has been used. In this phase five municipalities were selected on the basis of the results of the exploratory research. Within these five municipalities, two cases were analyzed: the Participation Act ('Participatiewet') and the quid pro quo and the Societal Support Act (Wet maatschappelijke ondersteuning 2015) and the home care.



## **The municipal practice**

### *Exploratory study in the 50 largest municipalities*

The four management perspectives *Public Administration*, *New Public Management*, *New Public Governance* and *Societal Resilience* can all be seen to a greater or lesser extent in the policies of all municipalities. Everywhere, attention is paid to rules, achievements, networks and community initiatives, but all perspectives do not return to the same extent. *Societal Resilience* is most common in decentralization language in policy plans, *Public Administration* the least. Major differences were observed among municipalities in the extent to which the management perspectives are reflected in the decentralization language. With the perspectives, the largest variation is visible with *Societal Resilience* and the smallest with *Public Administration*.

In the decentralization of care (Societal Support Act), municipalities have made various choices in their policy-based interpretation. The management perspective of the participating government that addresses society as a whole and the citizen as an individual is leading in the decentralization policy. A large government that guarantees that everyone is entitled to the same care is less identifiable. *Societal Resilience* is the most common, *Public Administration* the least.

Based on the survey, five municipalities were selected for the in-depth study:

1. Haarlemmermeer, because of the high score on *Public Administration*;
2. Zwolle, because of the high score on *New Public Management*;
3. Oss, because of the high score on *New Public Governance*;
4. Utrecht, because of the high score on *Societal Resilience*;
5. The Hague, because of the average scores on all perspectives.

### *In-depth study in five different municipalities*

Municipalities often apply a combination of management perspectives with an emphasis on *Societal Resilience* and *New Public Management* both in the Participation Act and the quid pro quo case and in the Societal Support Act and home care case. More self-reliance of the citizen and fewer public services from the government because of the participation society. Dealing with budgets more efficiently and effectively because of decentralization and budget cuts. Exceptions to this can be understood by looking at what specifically occurs within the municipality as a deviation from what occurs in most municipalities, such as the reduced presence of financial pressure or the need for innovation and good services.

The identified combination of the management perspectives *Societal Resilience* and *New Public Management* can be understood by looking at the institutional context and the strategic choice in the municipalities. The municipalities are moving along with the direction that the national government is taking with the participation society and the decentralizations and are making the strategic choice to interpret this direction in policy and also to implement it in practice. This involves a greater reliance on the citizen's own responsibility and a more limited government involvement. It is to be expected that municipalities will become more similar, institutional isomorphism. Exceptions to this can be understood from the institutional context and the strategic choice, namely the particular own municipal background or a more distinct politically administrative choice.

## **Conclusion and discussion**

### *Conclusion*

Municipalities mainly give substance to and implement decentralization based on the idea of creating a participation society on a local scale. They stress more own responsibility and strength of the citizen and less guidance and support funded by the municipality. They also work in a result-oriented way with a view to the efficient and effective use of the limited available budgets.

In the municipal social domain, this is the situation both for work and income with the Participation Act and quid pro quocase, and for care and welfare with the Societal Support Act and home care case. In the municipal approaches, a combination of a participating and a performing government is often visible. The management perspectives *Societal Resilience* and *New Public Management* can be recognized in this.

Among the municipal approaches there are more similarities than differences. All municipalities do about the same in practice. They choose to move with the national government by applying the message of the active citizen of the participation society and the cuts of the decentralizations. The municipalities become more and more alike and this is how institutional isomorphism can occur. The municipal approaches and the management perspectives to be recognized in them can be understood by looking at the cuts the national government applies to the budgets for executing tasks within the social domain. Financial coercion in this is visible.

The challenge for municipalities in the social domain is equal around 2015. All need to act with the transition of new tasks and its combination with existing tasks. Everywhere efforts are made to activate the citizen and the same issues also arise almost everywhere with regard to unemployment, participation and use of care services. Both in the fields of work and income as well as in care and welfare, cuts are being made on the implementation. Moreover, the approach to decentralization is under time pressure. This limits the scope for municipalities to do something other than the central government propagates. Despite the decentralization and the decentralized unitary state, the autonomy for municipalities is limited. With the participation society and decentralization, central government intervenes in the welfare state and it is up to municipalities to implement it.

#### *Steering municipalities*

From 2015, municipalities have had to acquire a new position between the national government and the local participation society, but there is little room for that and that can lead to collisions. There are ‘pushing’ and ‘pulling’ movements on both sides. The national government ‘pushes’ tasks to municipalities with the decentralizations, but ‘pulls’ the strings on finances. The participation society ‘pushes’ municipalities back by developing societal initiative themselves, but the group of less self-reliant residents ‘pulls’ municipalities for social services. It is the challenge for municipalities to find stability between these ‘pushing’ and ‘pulling’ forces, to stay in balance and to take the room to steer.

In the fourth perspective *Societal Resilience*, the government recedes in favour of the society, it takes a participatory role by contributing if necessary. This is visible in practice, the municipalities recedes into the social domain and leave more to their residents. This context requires discussion about the *Societal Resilience* perspective. Within the social domain, it is not in favour of society that the government retreats because there is little societal initiative to be expected from vulnerable residents. It is better to speak of *Societal Responsibility*.

In practice, all four perspectives occur. That makes it interesting to look at the total and to add a fifth, broader philosophical perspective. This makes it possible to set out questions about the relationship between the collective and the individual and the degree of freedom for the individual. Based on the impression of a few years of decentralization and participation society practice, it seems that there is still a possibility for improvement in the relationship between the collective and the individual. In the relationship between the state and the human government bureaucracy has not been reduced and there is pressure of control between national government and municipalities.

#### *Finally*

Ultimately it is about making a difference for municipalities for between residents.

Startingpoint for decentralization is a transfer of tasks and resources to be used by municipalities themselves. With the decentralizations of 2015, it appears that there has been a transfer of tasks and resources, but that the municipalities are not yet experiencing it is up to them to deal with it. A good decentralization also requires sufficient room for a genuinely local interest assessment of policy and budget.

Since the decentralizations, municipalities have been paying more attention to the social demand of residents. It is a necessity to look into their residents needs and whether it is up to the municipality to provide in a specific need or if another solution is available. More attention is being paid to municipal services. By starting from the demand of the resident, it is possible to offer a targeted solution.

## Dankwoord

Het schrijven van een proefschrift is een vrije individualistische bezigheid. Je committeert immers jezelf om gedurende een aantal jaren de diepte in te gaan op een onderwerp en daarover een boek te schrijven. Toch hebben vele mensen bijgedragen aan de totstandkoming van dit proefschrift. Dit dankwoord is er voor hen.

Allereerst uiteraard mijn beide promotoren, Mark en Menno. Als begeleidend duo vulden jullie elkaar uitstekend aan. De één door me te inspireren met goede verhalen en inzichtelijke modellen en op een vraag te reageren met snel staccato mailtje om me weer een duw de goede kant op te geven. De ander door mij op het rechte pad te houden wat betreft theoretische en methodologische kwesties en elke vraag toch zeker met drie wedervragen te beantwoorden. Veel dank.

Martijn, dankjewel voor de inspirerende gesprekken over overheidssturing en jouw vraag wat ik daar op basis van mijn onderzoek aan zou kunnen toevoegen. Jorgen, dankjewel voor jouw hulp met Nvivo in de verkennende fase van het onderzoek. Arthur, dank voor jouw aanbeveling om in navolging van mijn Metropool opleiding de uitdaging van een promotietraject aan te gaan. En Michelle en Mo, dank voor de altijd vriendelijke ontvangst bij de NSOB.

Hans, Frans en Jurjen, samen vormden wij het eerste ‘klasje’ van NSOB promovendi. Bedankt voor de gezamenlijke leerzame sessies, goede discussies en het meedenken en meelesen op tussentijdse ideeën en teksten. Weliswaar promoveer ik nu als laatste van ons vieren, maar toch nog wel als jongste. Peter en Alain, jullie waren als het aankomt op promoties natuurlijk al ervaringsdeskundigen. Veel dank voor jullie enthousiasme om me bij te staan in de afrondende fase van dit promotietraject en op deze bijzondere dag op te treden als paranimfen.

In een onderzoek naar de gemeentelijke aanpak van de decentralisaties is een beeld van hoe het er aan toe gaat in die gemeenten een belangrijk vereiste. Daarom wil ik alle betrokkenen van de gemeenten Haarlemmermeer, Zwolle, Oss, Utrecht en Den Haag bedanken voor hun medewerking om mij als onderzoeker te ontvangen voor interviews en ook van informatie te voorzien. Dank aan mijn Haagse collega's Marga, Miranda, Marina, Maaïke, Evelyn en Armand voor het meedenken in de opstartfase van mijn casussen. Dank aan het management van de diensten SZW en OCW om mij de gelegenheid te bieden dit onderzoek naast mijn baan uit te voeren. Dank ook aan alle collega's en vakgenoten die zo nu en dan belangstellend vroegen hoe het met mijn 'scriptie' of 'boekje' ging en in het bijzonder aan hen die het leuk vonden om teksten mee te lezen en daarop te reageren. Veel dank aan Kirsten voor de goede inhoudelijke suggesties. En veel dank aan Karolien voor de eindredactie van het manuscript.

Vele vrienden, te veel om hier allemaal te benoemen, wil ik bedanken voor de reizen, hardlooptrondjes, ententjes, fitnessochtenden, theater- en bioscoopavondjes, spelmiddagen, et cetera. Jullie boden me de zéér welkome afleiding om in mijn vrije tijd niet áltijd met het onderzoek bezig te hoeven zijn. Bart, dank voor de rondjes Den Haag waarin we onze verwonderingen over de decentralisaties met elkaar deelden en in het bijzonder voor die ene avond dat je me weer overeind trok. Heel veel dank ook aan iedereen voor de bezoeken, boodschappen en meer tijdens de moeilijke perioden die daarop volgden en waarin ik me niet 'op eigen kracht' kon redden.

Een laatste woord van dank is voor mijn familie. Jeroen, dankjewel voor alle gezellige gezamenlijke momenten waar ik juist niet met dit onderzoek bezig was, variërend van een drankje bij een strandtent in Scheveningen tot samen het circuit op tijdens Italia a Zandvoort. En tot slot mam, heel veel dank voor alles. Als zorgzame mantelzorger, als kritische meezeer en vooral hoe je me altijd stimuleert en vertrouwt.

Dankjulliewel.



## Curriculum Vitae

Nils Nijdam is geboren in Groningen op 30 juni 1983. Hij studeerde Nederlands Recht met een masterspecialisatie Staats- en Bestuursrecht en Recht en Bestuur (Juridische Bestuurskunde) aan de Rijksuniversiteit Groningen van 2002 tot 2008. Na onder meer enkele stages bij de gemeente Groningen, startte hij in 2008 als trainee bij de gemeente Den Haag. Tot begin 2020 vervulde hij binnen deze gemeentelijke organisatie verschillende functies: beleidsmedewerker bij de Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO), onderzoeker bij de Rekenkamer Den Haag (RKDH), projectleider en onderzoeker bij de Bestuursdienst (BSD), senior beleidsadviseur bij de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten (SZW) en directiesecretaris / adviseur bij de dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn (OCW). Vanuit de RKDH was hij gedetacheerd naar de Algemene Rekenkamer. Voor de Metropoolopleiding liep hij stage bij het Departement Bestuurszaken van de Vlaamse Overheid in Brussel.

Nils' professionele belangstelling gaat uit naar het functioneren van het Nederlandse openbaar bestuur. Vanuit zijn studie rechten de normatieve kant, hoe het bestuur behoort te functioneren. Vanuit zijn studie bestuurskunde de empirische kant, hoe het bestuur écht werkt in de praktijk. In dit proefschrift komen met hoe dit landelijk met de ideeën en plannen voor de participatiesamenleving en de decentralisaties is uitgedacht en hoe dit lokaal in het sociaal domein in gemeenten uitpakt niet voor niets beide elementen aan de orde.

Bij het bestuderen van en het werken in het openbaar bestuur kijkt Nils zowel naar 'buiten' als naar 'binnen', naar het externe en naar het interne. Hij heeft interesse voor zowel de betekenis van overheidshandelen voor inwoners, het samenwerken in netwerken en interbestuurlijke relaties als ook voor organisatievraagstukken, interne processen en bedrijfsvoering.

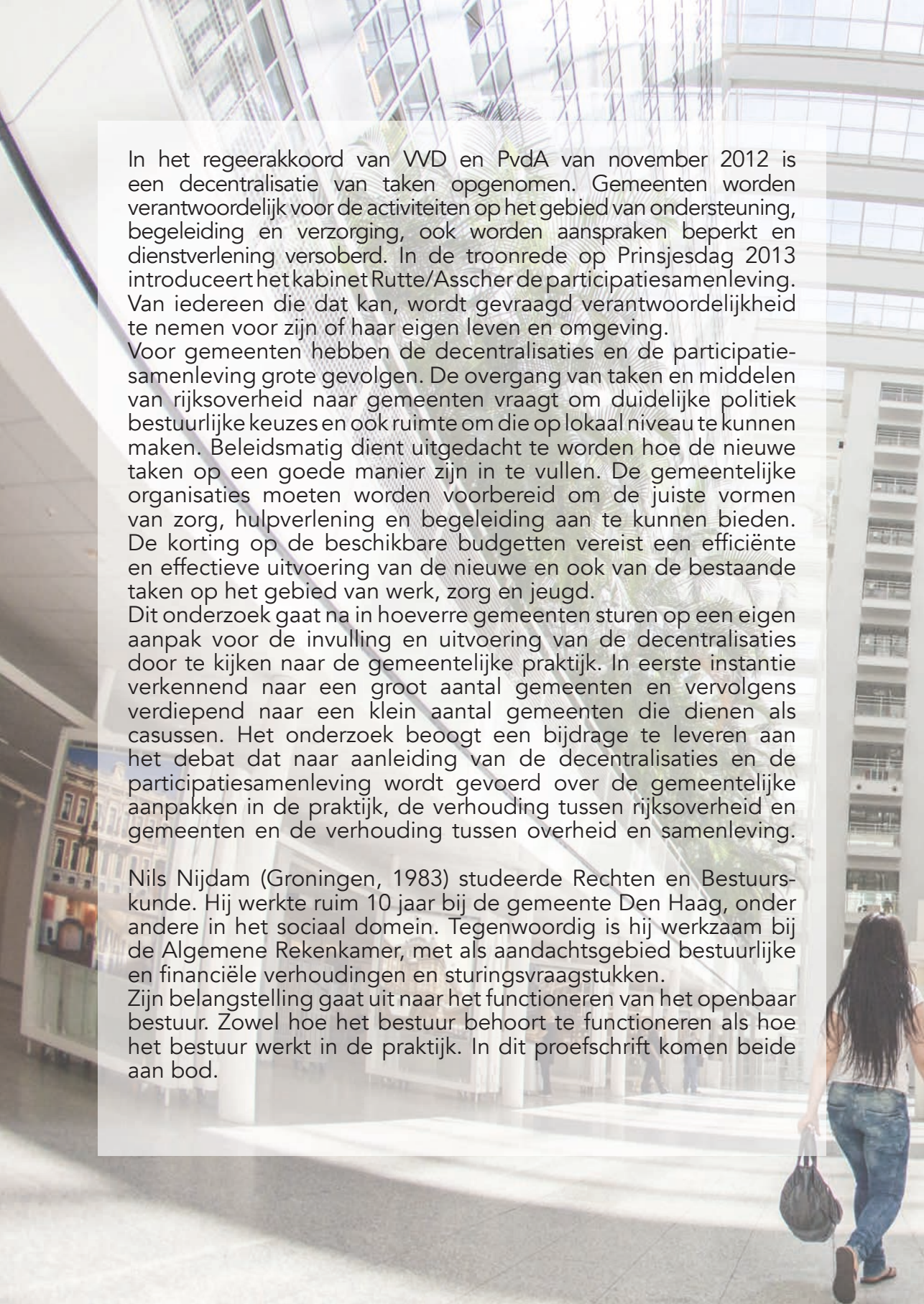
Vanuit zijn belangstelling voor het functioneren van het bestuur, heeft Nils iets met het fenomeen de rekenkamerfunctie als evaluerende actor in het bestuurlijke krachtenveld. Zo was hij in de loop der jaren actief als stagiair bij de rekenkamercommissie van de gemeente Groningen, als onderzoeker bij de Noordelijke Rekenkamer (Groningen, Drenthe en Friesland), de Rekenkamer Den Haag en de Algemene Rekenkamer en als extern lid van de Rekenkamercommissie Groene Hart (Gouda, Bodegraven-Reeuwijk en Waddinxveen). Momenteel is hij extern lid en vicevoorzitter van de rekenkamercommissie van de gemeente Westland.

In het begin van 2020 is hij gestart als projectleider en onderzoeker bij de Algemene Rekenkamer, met als aandachtsgebied bestuurlijke en financiële verhoudingen en sturingsvraagstukken.

Naast zijn baan bij de gemeente Den Haag en zijn rekenkamerfuncties werkte Nils van 2014 tot 2020 aan dit onderzoek naar de decentralisaties.







In het regeerakkoord van VVD en PvdA van november 2012 is een decentralisatie van taken opgenomen. Gemeenten worden verantwoordelijk voor de activiteiten op het gebied van ondersteuning, begeleiding en verzorging, ook worden aanspraken beperkt en dienstverlening versoberd. In de troonrede op Prinsjesdag 2013 introduceert het kabinet Rutte/Asscher de participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving.

Voor gemeenten hebben de decentralisaties en de participatiesamenleving grote gevolgen. De overgang van taken en middelen van rijksoverheid naar gemeenten vraagt om duidelijke politiek bestuurlijke keuzes en ook ruimte om die op lokaal niveau te kunnen maken. Beleidsmatig dient uitgedacht te worden hoe de nieuwe taken op een goede manier zijn in te vullen. De gemeentelijke organisaties moeten worden voorbereid om de juiste vormen van zorg, hulpverlening en begeleiding aan te kunnen bieden. De korting op de beschikbare budgetten vereist een efficiënte en effectieve uitvoering van de nieuwe en ook van de bestaande taken op het gebied van werk, zorg en jeugd.

Dit onderzoek gaat na in hoeverre gemeenten sturen op een eigen aanpak voor de invulling en uitvoering van de decentralisaties door te kijken naar de gemeentelijke praktijk. In eerste instantie verkennend naar een groot aantal gemeenten en vervolgens verdiepend naar een klein aantal gemeenten die dienen als casussen. Het onderzoek beoogt een bijdrage te leveren aan het debat dat naar aanleiding van de decentralisaties en de participatiesamenleving wordt gevoerd over de gemeentelijke aanpakken in de praktijk, de verhouding tussen rijksoverheid en gemeenten en de verhouding tussen overheid en samenleving.

Nils Nijdam (Groningen, 1983) studeerde Rechten en Bestuurskunde. Hij werkte ruim 10 jaar bij de gemeente Den Haag, onder andere in het sociaal domein. Tegenwoordig is hij werkzaam bij de Algemene Rekenkamer, met als aandachtsgebied bestuurlijke en financiële verhoudingen en sturingsvraagstukken.

Zijn belangstelling gaat uit naar het functioneren van het openbaar bestuur. Zowel hoe het bestuur behoort te functioneren als hoe het bestuur werkt in de praktijk. In dit proefschrift komen beide aan bod.